

Gobernanza Internacional y Organizaciones no Gubernamentales¹

Wolf-Dieter Eberwein²

Resumen

La estructura del texto está dividida en tres partes: en la primera se presentan los aspectos referidos al contexto internacional y se focaliza en la temática de la gobernanza, el Estado y la sociedad civil. En la segunda se consideran las organizaciones no gubernamentales (ONG) a fin de dilucidar la complejidad que se esconde detrás de la noción de gobernanza. Finalmente, la tercera parte contiene algunas preguntas y conclusiones.

Palabras clave: gobernanza internacional, organizaciones no gubernamentales, Estado, sistema internacional.

Abstract

The presentation is divided into three parts; in the first part, aspects referred to international context are addressed, focusing on Governance, State and Civil Society. The second part deals with Non Governmental Organizations (NGO) and seeks to dilucidate the complexity which lies beyond the concept of governance. Finally, the third part includes some questions and conclusions.

Keywords: International governance, non-governmental organizations, State, international system.

I El contexto internacional

¿Por qué hablar en un primer momento del contexto internacional? Lo que molesta habitualmente es que siempre se habla sobre el presente sin comprender por qué el presente es lo que es. Pienso que cierta comprensión de la evolución real del sistema internacional es fundamental.

¹ El texto presenta el desarrollo del seminario dictado por Wolf-Dieter Eberwein sobre el tema: "Naturaleza y funciones de las Organizaciones no Gubernamentales en el marco de la Mundialización". El seminario fue realizado en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA el 15 de abril de 2009.

² PhD in Social Sciences - Bielefeld University, Germany. Pr. Institut d'Études Politiques de Grenoble, Maîtrise Organisations Internationales, Sciences Po, Grenoble.

Lo nuevo en el contexto internacional es la noción de gobernanza, un término relativamente reciente, aunque el fenómeno en sí ha evolucionado progresivamente en distintos sentidos. Vamos a referirnos además a los actores no estatales, las denominadas ONG, que no constituyen un fenómeno tan reciente, en especial si se piensa en el siglo XVI, en la casa Fugger, con base en Alemania y su financiamiento a las casas reales en casi toda Europa

La noción de sistema internacional, tal como se utiliza actualmente, es muy reciente. Sin embargo, está muy ligada al concepto de la institución de soberanía nacional, concebido en Europa en función de la Guerra de los 30 años (1618 - 1648). En dicha guerra, una serie de episodios de hambrunas y enfermedades diezmaron la población civil de los Estados alemanes, y en menor medida, la de los Países Bajos e Italia, además de llevar a la bancarrota a muchas de las potencias implicadas.

Por una parte, la creación de esta institución de soberanía del Estado Territorial y luego del Estado Nación, fue la base para la fortificación o creación del sistema internacional tal como lo conocemos hoy. El éxito de la institución condujo directamente al problema que hoy confrontamos, por lo cual hablamos del término gobernanza.

Sin ánimo de ahondar en los aspectos históricos, parece necesario indicar como un hito el periodo de posguerra, que reforzó nuevamente la noción de soberanía, lo que significa la no ingerencia en los asuntos internos del Estado. Lo que vemos después de 1945, es la evolución del sistema europeo que se amplió hacia un sistema verdaderamente internacional universal.

El sistema internacional oficial en 1945 estaba integrado por 49 miembros de Naciones Unidas. Lo que sucedió con posterioridad, a partir de las guerras de liberación nacional, fue la reinterpretación del concepto de soberanía. Al comienzo se hablaba de una soberanía positiva, esto significa que un Estado debía demostrar que era soberano, controlaba su territorio, su población, etc.

En la posguerra y durante la guerra fría, fueron los Estados nuevos, los Estados emergentes, quienes pidieron que se les garantizara su soberanía. Por eso John H. Jackson habla de soberanía negativa al referirse a los quasi-Estados o Estados fallidos. Esto se acuerda muy bien con la bipolaridad, donde los Estados ven salvaguardada su soberanía bajo la protección de uno de los dos bloques.

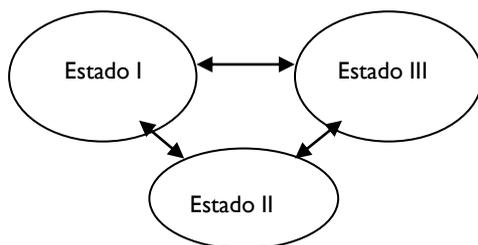
Después de 1990 con la caída del muro y la desaparición del bloque soviético, esto deja de tener sentido. A partir de ese momento, existió

un deslizamiento o un cambio en la noción o principio de no intervención. Actualmente nos encontramos en esta fase. Kofi Annan lo formuló de manera precisa al decir que hoy la noción de soberanía ya no protege a los dirigentes de las acciones que se emprenden al interior de los propios Estados. Así, tenemos una apertura de los Estados, un proceso de democratización que facilita el movimiento, la creación y las actividades de las ONG.

Todo esto se revela funcional dada la interdependencia creciente; hoy se habla de mundialización. La interdependencia, es a priori una necesidad para los Estados desarrollados para mantener y desarrollar el Estado de bienestar y de manera simplificada, para explotar a los Estados menos desarrollados.

En términos conceptuales podemos hablar por un lado de un mundo estatocéntrico, situado en el origen de esta concepción de soberanía, y por otro, del modelo que actualmente está al orden del día, que es el de la interdependencia. Una manera de representar este modelo estatocéntrico en el ámbito internacional, es el modelo de la bola de billar (Figura I).

Figura I. Modelo de la bola de billar



Política Internacional

En este modelo, lo interior no interesa. Lo que sucede en el interior no afecta el exterior, ni lo que pasa en el exterior tiene que ver con lo que sucede al interior de los Estados.

Por otra parte, si tomamos el modelo de la interdependencia (Figura II) aparecen cuatro tipos de actores: los Estados, las organizaciones internacionales gubernamentales (ONU, OIT, etc.), las ONG y las empresas y organizaciones que quieren ganar dinero, que trabajan y se vinculan con todos los demás. Si quisiéramos complicar este modelo, se podría ver simplemente en el ámbito de las ONG o

transnacionales. Existe también un mundo de ONG que se vincula de otra manera, que tiene relación con los Estados e interactúan entre sí.

Figura II. Modelo de un mundo interdependiente



Si tomamos como referencia a los gobiernos, podemos apreciar que son interdependientes. Las organizaciones internacionales se hacen cargo por su mandato de ciertas prerrogativas delegadas por los gobiernos.

Las ONG son activas a muchos niveles en distintos Estados, y pueden estar en más de un país. Por último se encuentran las empresas que se relacionan tanto con los distintos Estados, como con las ONG.

La gobernanza internacional

Presentaremos ahora brevemente la cuestión de la gobernanza y existe este modelo de interdependencia, esto significa que la noción de institución de soberanía nos va a plantear un problema. Por un lado esta institución define los actores estatales como centrales, pero por otro, las prerrogativas que acompañan a esa definición no pueden ser materializadas plenamente por el Estado, en un sentido positivo.

Los Estados individualmente no son hoy en día capaces de controlar y gestionar independientemente al interior los problemas, porque existen además influencias del mundo exterior, y por otra parte los Estados individuales, incluso los Estados Unidos, no son capaces de gestionar el mundo tal como ellos quisieran. Esto plantea un problema en el ámbito de la dimensión legal en el sentido del derecho internacional. Una conclusión que se deduce de esta afirmación es que los Estados individualmente pueden bloquear el desarrollo. Si tomamos por ejemplo la Unión Europea (UE), Eslovenia, con su veto contra la negociación con Croacia que quiere acceder a la UE, bloquea

simplemente la negociación y la posibilidad de otro Estado de ser miembro de la UE.

Si bien las ONG tienen cierta autonomía, su estatuto es en parte dependiente de la voluntad del rol de los Estados. Para ilustrar, tenemos los Estados en un mundo interdependiente incluidas las ONG, donde las actividades del interior y del exterior no están claramente separadas. Esto significa simplemente que necesitamos mecanismos que permitan al menos encontrar soluciones colectivas. Por eso se han creado las organizaciones internacionales gubernamentales. En términos generales se puede decir que los Estados abandonan una parte de su soberanía para dársela ya sea a organizaciones internacionales o a un sistema bastante complejo como el de la UE. Lo que tiene de interesante la UE es que existe una causa supranacional, por ejemplo en el caso de la cultura, donde un Estado individual miembro de la UE no tiene poder de decisión, y también existe una causa intergubernamental que concierne a cuestiones como la política exterior, o los temas jurídicos, etc. Por eso se habló de un sistema de múltiple gobernanza a distintos niveles lo que incluye también actores no gubernamentales. Naturalmente los Estados no las incluyen porque les tengan simpatía, sino porque su existencia se convierte en inevitable.

Esta cuestión de gobernanza trata sobre la temática de cómo los Estados colectivamente gestionan los problemas que tienen que gestionar, pensemos por ejemplo en la situación económica financiera internacional, y también sobre el cómo se incluye en este mundo a los actores no gubernamentales. En el ámbito nacional nadie se plantea el problema de por qué existe una ONG que protege a los animales y a los refugiados políticos, es una cuestión normal, corriente. Por el contrario, en el plano internacional el sistema, que está lejos de ser democrático, plantea un primer tema normativo acerca de si la participación creciente de actores no gubernamentales es necesaria o deseable.

El segundo tema es si esta participación resulta funcional. En la conferencia de Río de 1992 participaron 1600 ONG acreditadas. En principio, hablamos de dos cuestiones al mismo tiempo, una normativa y otra funcional.

¿Cómo podemos imaginar la participación? ¿Cuáles son los elementos centrales o fundamentales? En principio este es un problema que se plantea a priori a las propias ONG: cómo se organizan en términos de la participación internamente y cómo esto se traduce en

términos de participación colectiva. Un elemento muy simple, sería como primer paso estar incluido en el proceso de decisión.

Un segundo paso es la cuestión de la transparencia, fundamental para el sistema de gobernanza ya que permite ver y comprender lo que hacen los distintos actores en los procesos de decisión.

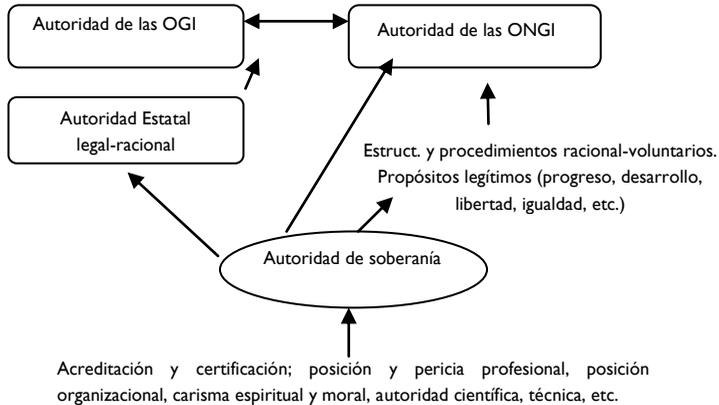
Un tercer elemento muy importante, sobre todo para las ONG que trabajan en el ámbito internacional, es el tema de la integración. En este caso los beneficiarios no son idénticos a los miembros que la integran. Esto supone la problemática acerca de si los miembros de la ONG deben participar ellos mismos en las actividades que la organización realiza. Una organización humanitaria no les pregunta a las víctimas de las que se ocupa si quieren que se ocupen de ellas. Tampoco les pregunta cuáles son sus necesidades. Se trata de problemáticas que refieren a una noción normativa o en ciertos casos a una noción funcional.

Otra cuestión fundamental, es la de la legitimidad (Figura III). Concretamente, las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, históricamente crecen en el ámbito internacional. Es un hecho que nosotros debemos vivir con estos diferentes actores y sea planificado o no, tenemos un sistema de gobernanza, donde el Estado y las organizaciones no estatales participan bajo diferentes formas de decisión. Tomando por ejemplo el caso del G20, la cuestión que se plantea es si es legítimo que un grupo de 20 Estados en el mundo, decida por los 192. Y esta cuestión se plantea también para los actores no gubernamentales que son activos más allá de las fronteras como el caso de la Organización Mundial de la Salud o UNICEF, etc. Entonces, si hablamos de gobernanza y de democratización volvemos siempre a la cuestión de la legitimidad. Para un Estado esta cuestión no se plantea porque la legitimidad se desprende del derecho internacional y no se discute.

En la Figura III se pueden apreciar las distintas fuentes de legitimidad. Por un lado, la de los Estados, bien definida por el derecho internacional, el derecho nacional y la constitución nacional, y por otro la de los actores no gubernamentales, cuya legitimidad está basada en el voluntariado y la no prosecución de beneficios económicos. Eso se define en términos específicos como output de legitimidad, es decir en términos de lo que estas organizaciones hacen. Las actividades para combatir el VIH u otras epidemias, muestran a las ONG como por ejemplo Médicos sin Fronteras, comprometidas con estas problemáticas. Estas organizaciones están legitimadas por el trabajo que

desarrollan ya sea informando a las poblaciones, dándoles medicamentos, etc. Es una manera diferente de argumentar para las ONG sobre su legitimidad, aún cuando su status no existe en los marcos del derecho público internacional.

Figura III. La problemática de la legitimidad



Fuente: *Constructing World Culture International Non-Governmental Organizations Since 1875*. J. Boli; G. M. Thomas, eds. Stanford University Press (1999).

Los actores no estatales

Si tomamos nuevamente la noción de gobernanza y una legitimidad que puede ser demostrada empíricamente, nos situamos en la problemática más general del nivel de regulación del sistema internacional. En este marco hay que considerar el rol de los actores no gubernamentales. No se podría decir entonces, en ese sentido, que los Estados son hipócritas en diferentes cuestiones que les conciernen. Un ejemplo reciente de un caso que sacudió a la población y que no fue comprendido fue el mandato de condena por genocidio de la Corte Penal Internacional contra Omar Al-Bashir, presidente de Sudán. El mandato establece que si sale del país puede ser arrestado inmediatamente e incluso dentro de su propio país.

Ningún país hasta este momento tiene la intención de poner en marcha el arresto. Es un acto simbólico a priori con consecuencias fatales. Lo que sucedió fue que 14 ONG humanitarias fueron expulsadas de Sudán de un día para el otro. Esas ONG se ocupaban de cerca del 70% de la población que vivía en campos de refugiados a

quienes les daban asistencia sanitaria, médica, de todo tipo. Se puede ver en estos ejemplos hasta qué punto las actividades simbólicas de los Estados pueden tener consecuencias fatales para los actores no gubernamentales como para los beneficiarios, si la voluntad de actuar de los Estados no está presente.

El rol de las ONG, en lo que refiere a la cuestión de las normas, es comprometerse a que esas normas que están escritas, sean puestas en práctica en el ámbito internacional y que sean respetadas por los Estados. De este modo se toma contacto con el aspecto de juridización o regulación que está dentro de las prerrogativas de los Estados. Solo dos cifras para ilustrarlo: en 1950 se hablaba de 2000 convenciones de tratados internacionales. En el año 2000, las convenciones eran 50.000. Este proceso de juridización es creciente, continuo, no parte solamente de la voluntad de los Estados sino que también es responsabilidad de las organizaciones no gubernamentales que requieren de normas jurídicas que encuadren sus acciones.

Aquí se presenta un fenómeno de esquizofrenia, porque por un lado, los Estados quieren regular el accionar de los actores no gubernamentales y por otro lado, tanto las ONG como las empresas proponen la autorregulación. Cada vez más, por ejemplo, las empresas privadas actúan según códigos de conducta, incluso las empresas de seguridad privada y las empresas en general en el mundo productivo, hablan de Responsabilidad Social Empresaria. El Estado tiene interés de controlar mediante normas los comportamientos de esos actores no gubernamentales. Hasta el momento esto se encuentra en el límite y una de las razones es que no existen convenciones sobre lo que es una ONG en el ámbito internacional.

Todas estas organizaciones operan sobre un derecho nacional. Hubo un ensayo de encontrar una fórmula para decir qué es una ONG europea, un interés por que existiese un cuadro jurídico idéntico que definiera a todas las ONG que actuaban dentro del Consejo de Europa.

La convención fue ratificada por doce de los cuarenta y ocho países miembros. Entonces no hay ningún interés colectivo de definir qué es una ONG europea. Esto ocasiona problemas porque, por ejemplo, en Francia existe la ley 1911 para las organizaciones voluntarias, en Alemania existe un derecho sobre asociaciones que trabajan con fines colectivos, en Gran Bretaña existe la *Charity Law*, por lo que cada país tiene sus especificidades al respecto. Esto nos plantea un problema en lo que concierne al sistema de gobernanza.

La difusión de las normas

La difusión de normas para las ONG es un tema fundamental. En el cuadro I, vamos a indicar la evolución en los distintos estadios. El problema de la adaptación de los Estados a las nuevas normas depende ampliamente de las ideas que se desarrollan en el seno de la sociedad y no en el seno de los Estados, o del gobierno propiamente hablando. Al respecto, el ejemplo más impactante del siglo XIX es la abolición de la esclavitud. En la sociedad germina la idea de que no se puede esclavizar a las personas, eso va contra nuestros principios y nuestra fe, y el debate durante 30 o 40 años, permite llegar a la Convención sobre la Esclavitud aprobada por la Sociedad de las Naciones el 25 de septiembre de 1926.

Para concluir con los temas precedentes, hablamos del concepto gobernanza en el ámbito internacional, como un aspecto de la cuestión de gobernanza que significa la inclusión de representantes organizados de la sociedad civil en el proceso de decisión.

Cuadro I. Fases de la evolución de las ONG

	Fase 1	Fase 2	Fase 3
	Norma emergente	Norma en cadena	Institucionalización
Actores	Normas emprendedoras con plataformas organizacionales	Estados, organismos internacionales, redes	Leyes, profesiones, burocracias
Motivaciones	Altruismo, empatía, idealismo, compromiso	Legitimación, reputación, consideración	Conformidad
Mecanismos dominantes	Persuasión	Socialización, institucionalización, demostración	Hábito, institucionalización

Fuente: M. Finnemore; K. Sikkink (1998)

Tanto en el ámbito local como nacional es legítimo y en principio se habla en términos de los Estados democráticos, donde esta cuestión es relevante ya que en los Estados autoritarios o totalitarios el tema de la participación de la sociedad civil no se plantea, como por ejemplo en Corea del Norte.

II Las Organizaciones no Gubernamentales

En primer lugar se presentará una breve referencia a la evolución histórica de las ONG, para mencionar luego los ámbitos de actuación

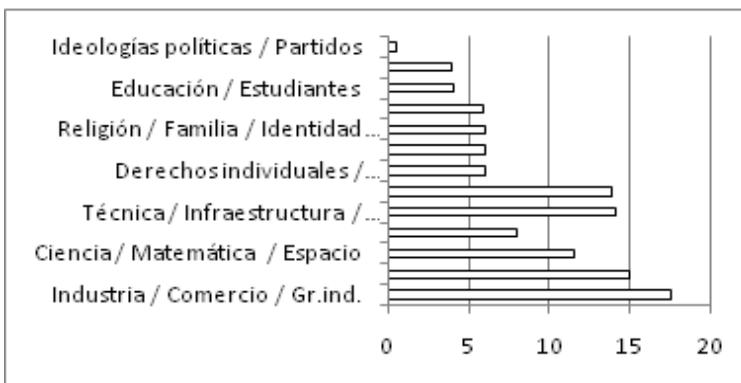
de estas organizaciones, sus funciones y finalmente sus dimensiones estructurales

La evolución histórica

La primera cuestión que plantearemos es acerca de la necesidad que justifica la progresiva emergencia de las ONG como actores sociales. Por un lado se observa la interdependencia e integración creciente del sistema internacional y finalmente el movimiento transnacional. Por otra parte las ONG presentan en principio problemas técnicos al igual que las organizaciones gubernamentales internacionales.

Cuando se analiza la tendencia relativa a la creación de las ONG podemos señalar algunos hitos desde 1875. Un apreciable crecimiento a partir del proceso de industrialización, luego de finalizada la primera guerra mundial el surgimiento de organizaciones de telecomunicaciones y en la segunda mitad del siglo XX la configuración de un ámbito funcional de organizaciones que trabajan en temas de medio ambiente, problemas de salud, y otros.

Gráfico 1. Los ámbitos de actividad de las ONG (en porcentaje)



Fuente: *Yearbook of International Organisations* (1998)

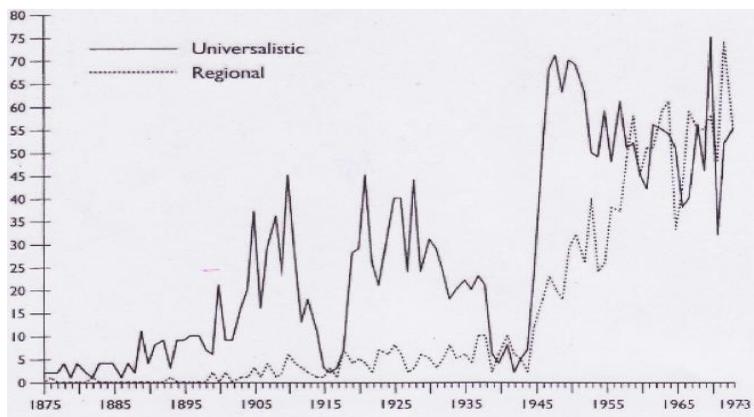
Asimismo se van creando organismos que incluyen sociedades científicas y profesionales, de lingüistas, de sociólogos, etc. hasta todo otro tipo de temas (Gráfico 1). El tratamiento de estos temas necesariamente se debe organizar de diversas maneras en el ámbito internacional o transnacional. Esto resulta lógico en el marco de la evolución de las sociedades y de las ideas. Así el movimiento de trabajadores por ejemplo, no habría surgido como organización si no

hubiese existido la idea de que los trabajadores debían organizarse y tener objetivos de defensa de sus derechos.

La tendencia de las ONG que se crean o que desaparecen es un indicador de la voluntad o de la necesidad de integración en el ámbito del sistema internacional. Las ONG son sensibles a la evolución interestatal y política. Esto quiere decir, que es importante y necesario un sustrato o un sustento en el plano político internacional que facilite la existencia, la supervivencia y el desarrollo de estas ONG.

Cuando se habla de ONG internacionales (ONGI), como se aprecia en el Gráfico 2, tenemos dos fenómenos. Por un lado, las ONG universalísticas que cubren casi todos los países del mundo con objetivos universales y por otro las ONG que están focalizadas en el ámbito regional. Tal como se aprecia en el gráfico hubo un gran crecimiento de ONG regionales después de 1940 ya que a excepción de América Latina, numerosos países de África y Asia eran países coloniales.

Gráfico 2. Fundaciones de ONGI universalísticas y regionales, 1875-1973



Fuente: *Yearbook of International Organizations* (UIA, 1988)

Finalmente, un último aspecto a señalar desde el punto de vista estadístico es que existe una correlación entre las ONG y las Organizaciones Intergubernamentales (Cuadro 2).

Cuadro 2. Correlación entre ONGI y OGI y medidas del desarrollo mundial (datos de series de tiempo siglo XIX y siglo XX)

	Org. no	Org.	Número de años
	Gub.Internac.	Gub.Internac.	
Ingresos gubernamentales	.89	.94	103
Exportaciones	.91	.94	103
Producción energética	.87	.90	49
Telefonía	.97	.78	87
Educación primaria	.93	.92	103
Educación terciaria	.93	.93	103
Población urbana	.93	.91	114
Diplomacia	.89**	.96	5
Tratados	.93**	.96	5
Derechos	.81**	.93	6

Fuente: J. Boli; G.M. Thomas *op. cit.*, (1999)

Nota: Las variables son totales anuales mundiales. A las variables ONGI e IGO se les aplicó una media móvil cada 5 años. El año final de la serie es 1973. Los datos de Diplomacia, Tratados y Derechos corresponden a intervalos de 20 años. A todas las variables se les aplicaron logaritmos para reducir la asimetría. La correlación entre ONGI y OGI es .83 (119 años). Todos los coeficientes son significativos a un nivel de significatividad de 0.001, excepto los indicados con ** p < .03

Si se comparan los altos coeficientes de correlación se puede apreciar que las ONGI y las OGI tienen una evolución en el tiempo similar. Los diferentes sectores evolucionan de forma paralela con la voluntad y la necesidad de crear organizaciones que incluyen al menos tres, cuatro y cinco países miembro u organizaciones de esos países.

Uno de los temas importantes vinculado con los aspectos que acabamos de analizar es la representatividad. Por un lado existen ciertas categorías analíticas y una serie de instrumentos para analizar las ONG y por otro existen las realidades de diferentes sistemas políticos y diferentes tradiciones culturales.

De este modo aunque se cree una ONG con un objetivo generalmente aceptado, no existe ninguna garantía de que la organización pueda tener acceso o influencia sobre el proceso de decisiones gubernamentales o de las organizaciones internacionales.

Funciones que desarrollan las ONG

Según el *Yearbook of International Organizations* existen numerosos dominios de actividad que desarrollan las ONG que no son políticos en

un sentido amplio. Los grupos industriales que constituyen grupos de presión y un conjunto de organizaciones no gubernamentales dominantes en todo aquello que concierne a la salud pública, la medicina, la ciencia, la matemática, el espacio y el deporte. La ONG más importante de Alemania por ejemplo es la Asociación Alemana de Fútbol, que tiene más de un millón de miembros.

Los dominios en que actualmente actúan las ONG, son restringidos: desarrollo, derechos del hombre, medioambiente, razones humanitarias, regulación del conflicto, y a su vez subdominios que se incluyen en los derechos del hombre -niños, mujeres, juventud-. En estos sectores el desarrollo comienza en los años 50-60. En primer lugar el tema del desarrollo, luego el del medioambiente y las razones humanitarias. Salvo algunas excepciones, no había antes organizaciones humanitarias. La formación del Movimiento sin Fronteras por ejemplo, fue impulsada por el hambre en Biafra.

Actualmente en el dominio de los conflictos, hay un gran número de ONG que actúan en un ámbito clásico de los Estados, las guerras y particularmente, la mediación en los conflictos armados. En este sentido me permito expresar una observación en el sentido de que algunas ONG en ciertos dominios sobreestiman sus capacidades, comprometiéndose en ámbitos como los mencionados donde su participación es bastante problemática.

Aunque no voy a detenerme en la crítica de las ONG, debo puntualizar que juegan un rol muy importante, a partir de algunas funciones fundamentales que se les puede atribuir: *advocacy* o defensa de derechos del hombre, epistémicas (organizaciones que tienen un saber específico o que quieren transmitir ese saber con la finalidad de que sea tomado en cuenta en las decisiones políticas del gobierno). El ejemplo clásico es el Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC). Todos los especialistas en el tema, cerca de 1300 centros de investigación, forman parte del grupo. Ellos poseen todo el saber sobre los efectos de los aerosoles y de los contaminantes. El saber que poseen no se encuentra en las administraciones de los gobiernos aunque los gobiernos necesitan de esos conocimientos. Todos los gobiernos tienen necesidad de recurrir a especialistas del exterior en materia de decisiones relacionadas con la economía, lo social u otro ámbito.

En cuanto a las funciones fundamentales hemos mencionado las organizaciones que actúan en el ámbito de *advocacy* y aquellas basadas en un saber específico (epistémicas). En tercer lugar debemos hacer

referencia a las que tienen como función la provisión de bienes públicos (brindan información, sostén para grupos, alimentación, es decir hacen cosas concretas).

Consideradas la *advocacy* y la provisión de servicios como funciones base, según mi punto de vista, cada ONG las cumple de manera diferente. La función de *advocacy* resulta interesante porque se aplica tanto en el ámbito nacional como internacional. Como ejemplo que surge de mi experiencia en campo puedo considerar las ONG humanitarias en las que una parte de la actividad se orienta a acciones de *advocacy* vinculadas con el derecho humanitario internacional. Esto ocurre tanto en referencia a un conflicto localizado en algún país de África o de Asia, como con relación a los gobiernos. Entonces, esta actividad tiene distintos focos y la actividad de una ONG nacional puede a la vez cumplir con una función vinculada con el dominio internacional ejerciendo presión sobre el propio gobierno para que posibilite la ayuda al desarrollo. Quiere decir que para el propio gobierno la política de ayuda al desarrollo sería útil para tomar posición frente a propuestas de organismos internacionales como por ejemplo el PNUD, o para comprometerlo a que actúe con otros Estados para decidir sobre esos temas.

Estructuras de las ONG

Actualmente, respecto a las estructuras de las ONG, encontramos un panorama más complejo que incluye variadas formas. Un caso simple es el de aquellas donde se cuenta con un número importante de especialistas, aunque no así de miembros. Un ejemplo clásico sería Transparency International que cuenta con una pequeña oficina localizada en Berlín, en que trabajan cerca de 70 especialistas de diferentes países. Naturalmente cuentan con consultores en muchos países del mundo, pero no tienen miembros. Trabajan con un pequeño presupuesto, aunque tienen una gran influencia. En el mismo sentido, Human Rights Watch, es una organización de expertos que analiza situaciones y está integrada por abogados especializados en derechos del hombre en el ámbito internacional. Por su parte, Amnistía Internacional está conformada en el ámbito mundial, por el Secretariado Internacional con sede en Londres, que se encarga de desarrollar y respaldar el trabajo de sus miembros. En el ámbito nacional, las secciones se ocupan de desarrollar, apoyar y coordinar el trabajo de los miembros, grupos y redes temáticas y en el ámbito local,

los miembros se organizan en grupos de trabajo o redes temáticas de cinco o más personas.

Es una organización mucho más grande que el Comisionado de Naciones Unidas por los Derechos del Hombre, cuenta con personal asalariado y voluntarios y además tiene miembros, comprometidos por el respeto de los derechos del hombre.

Las ONG francesas tienen un aspecto que las diferencia ya que cuentan con asalariados, voluntarios y benévolo. Estos últimos son miembros voluntarios que eventualmente pueden cumplir un servicio, o misiones específicas, como por ejemplo un médico. En un tiempo determinado prestan su servicio a cambio de una pequeña remuneración vinculada con los gastos que le ocasiona como por ejemplo los viáticos, aunque no se trata de un salario acorde a su nivel profesional. Por otra parte existe la categoría de asalariados permanentes, integrada por expatriados de otros países quienes pueden trabajar muchos años (20 o 30) con diferentes funciones en la organización.

Finalmente nos podemos referir a los movimientos sociales, integrados por militantes dispuestos a movilizarse por el mundo por reivindicaciones concretas (un ejemplo reciente fue la movilización de militantes en el encuentro del G20).

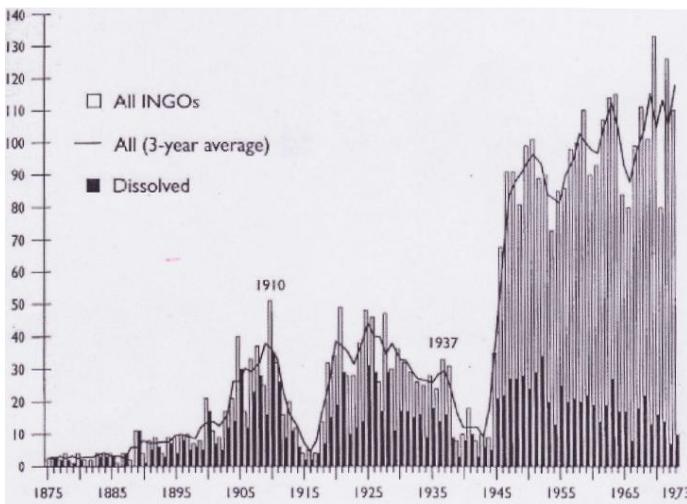
En los años sesenta comienza una transformación de los movimientos sociales, particularmente en Berkeley con las manifestaciones contra la guerra de Vietnam. Esta transformación conduce a un proceso de institucionalización creciente que se acentúa en los años setenta, en que ya casi no se hablaba exclusivamente de movimientos sociales sino de organizaciones de movimientos sociales. Eso significa que incluso los movimientos sociales necesitan un mínimo de organización para sobrevivir en el largo plazo. Un ejemplo es la Asociación por la Tasación de las Transacciones y por la Ayuda a los Ciudadanos (ATTAC), que cuenta con militantes y profesionales. En esa organización se producen disputas ideológicas acerca de qué hacer, cómo hacerlo y qué es lo más importante.

Otro ejemplo que va más allá de la ideología o estrategia a implementar es la organización *Climate Action Network* integrada por 450 ONG. Es una red presente en más de setenta países en América del Norte, América Latina y en gran parte de Europa. Por la dinámica propia de esta organización, los responsables gubernamentales del medioambiente en los distintos países le consultan frecuentemente y

por ello se encuentra implicada en el proceso de preparación de decisiones que adoptan los gobiernos.

Aunque esto significa que los miembros de esta organización deben comprometerse y en este sentido exponen sus puntos de vista, las acciones políticas finalmente implementadas no necesariamente coinciden. Frente a las acciones de gobierno los miembros de la organización adoptan distintas posturas, lo que produce tensiones que en una situación de conflicto extremo pueden llevar a la disolución de la organización.

Gráfico 3. Creación y disolución de las ONG 1875-1973



Fuente: *Yearbook of International Organizations* (UIA 1985, 1988)

Esto es probablemente uno de los puntos más débiles de las ONG a diferencia de la administración gubernamental ya que la administración pública no dejará de existir. La ONG no es un servicio público ni sus miembros tienen un salario garantizado de por vida, por ello la cuestión de la supervivencia depende finalmente del financiamiento, del funcionamiento y de la personalidad de quienes la conducen.

Hay distintas estrategias para la supervivencia de las ONG. Sin profundizar el tema mencionaré solo un ejemplo a título ilustrativo: Amnistía Internacional hasta los años setenta se ocupaba principalmente de los prisioneros políticos. Distintos gobiernos, entre otros el de la Argentina y el de Somalia, descubrieron como modo de resolver el

problema, hacer desaparecer a esos prisioneros. De este modo en algunos países la organización perdió su motivo de acción. Como consecuencia, a mediados de los años setenta, hubo vivos debates al interior de la organización entre quienes propugnaban continuar con la función de defensa de los prisioneros políticos y entre quienes proponían un cambio de estrategia y de objetivos. Así se introdujo el tema de la violación de los derechos del hombre en cuatro ámbitos específicos.

Ya hemos hablado de diferentes modos de funcionamiento de las ONG: las que funcionan individualmente, las que funcionan como familias de ONG con organizaciones nacionales más o menos independientes y finalmente las que constituyen confederaciones o federaciones como por ejemplo Oxfam International. Algunas están federadas y sus organizaciones tienen los mismos derechos mientras que otras presentan una estructura jerárquica. Hay formas diversas como Médicos sin Fronteras o Médicos del Mundo, cuya estructura está descentralizada. En Alemania no es una organización operativa sino que su fin es recaudar fondos. Médicos sin Fronteras de EE.UU. tiene el mismo fin. Por el contrario, Médicos Sin Fronteras en Francia es totalmente independiente y tiene un presupuesto de 300 millones de euros financiados por el gobierno. Esto equivale a dos tipos de estructura: organizaciones nacionales operativas y no operativas. Estas últimas recaudan fondos y convocan a voluntarios.

Redes

Las redes son conjuntos de organizaciones sobre una base más o menos permanente que tienen algunos fines en común y no desisten de su rol o función específica. Los Estados y algunas instituciones como por ejemplo las Naciones Unidas o la Unión Europea prefieren trabajar con redes. Una razón simple que explica este hecho es que en una red se tiene vinculación con uno o dos representantes en lugar de un gran número de personas con las que se debería consensuar. Desde la experiencia de la ONG *VOICE*, de la que soy miembro activo, se puede afirmar que no es una tarea simple reunir a los distintos miembros bajo un mismo techo.

Con respecto a las redes deberíamos destacar que la función que hace a su especificidad consiste en construir una comunidad de intereses comunes, filtrando las cuestiones que no tienen que ver con el ámbito de que se trata. Es una manera de reducir la complejidad en el campo de acción y reducir los costos de interacción. Por ejemplo, el

buró de *VOICE* pone a disposición de los miembros las nuevas directivas de la Unión Europea. Es el primer interlocutor ante la Comisión Europea que se ocupa de temas específicos y a diferencia de las grandes organizaciones con sus representantes en Bruselas, sus miembros tienen la posibilidad de acceder a la información pertinente actualizada aún sin contar con un representante permanente en Bruselas. Otras funciones consisten en amplificar, enseñar/facilitar, invertir/proponer y agrupar.

Existen cuatro modos de vinculación entre las ONG: ONG con ONG; ONG con OIG, ONG y gobiernos y ONG y empresas. Esta última es la modalidad más reciente y se establece con variados fines. En lo concerniente a casos de redes, la primera es exclusivamente norteamericana y muy potente como red. Se trata de *InterAction* que incluye organizaciones humanitarias, de derechos del hombre y también de desarrollo. Una de las ONG que la integra es *World Vision* de carácter cristiano que cuenta con un presupuesto de 2 mil millones de dólares. Sus miembros deben respetar las reglas establecidas, de lo contrario pueden ser excluidos. Este comportamiento particular no tiene relevancia en la actuación de la red cuyas organizaciones heterogéneas se comportan de diferentes maneras en situaciones similares. Esta organización juega un rol importante como interlocutor ante las diferentes instancias gubernamentales y tiene fluido acceso al gobierno de los EE.UU. Una segunda red es Internacional, *Council of Voluntary Agencies* (ICVA) con cerca de 350 miembros y sede en Ginebra. Esta red internacional incluye miembros de países del norte y también del sur y su actual presidente es ciudadana de Malasia. La red es muy activa en el ámbito de las Naciones Unidas en cuestiones humanitarias, de medio ambiente y desarrollo.

Finalmente *Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies* (VOICE) es una pequeña red circunscripta a Europa, que se focaliza sobre la acción humanitaria de urgencia. Es responsable ante la Comisión Europea y el Parlamento Europeo y los representantes de sus Estados miembro se encuentran en Bruselas. Las tres redes mencionadas tienen cobertura diferente: la primera es exclusivamente nacional, la segunda global y la tercera es regional y específica.

Las ONG y otros actores

Retomando el tema de la relación de las ONG con los gobiernos y los organismos internacionales ante los Estados, debemos destacar que para las ONG activas en el ámbito internacional los interlocutores

preferidos son los organismos internacionales, ya que tienen un mandato específico en el dominio específico en el que actúan y son en general universales.

En cuanto al sistema de Naciones Unidas, lo que muchos desconocen es que en el artículo n° 71 de la Carta de las Naciones Unidas, se garantiza a las ONG el derecho de ser escuchadas y estar incluidas de una manera u otra en su ámbito. A través del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y las comisiones en temáticas específicas (derechos del hombre, refugiados, cuestiones humanitarias) se brindan garantías para esto.

En términos de reconocimiento deben acreditarse al igual que los Estados mediante embajadores. El proceso de acreditación de los miembros de las ONG se realiza ante un comité conformado por los 45 Estados miembro distribuidos por regiones. Esto resulta problemático y al respecto, un famoso informe de Fernando Henrique Cardoso proponía reformar ese sistema quitándole su carácter político. Como ejemplo se puede citar el caso reciente de una ONG francesa que para ser acreditada reunió todas las condiciones definidas dentro de los estatutos y el presidente de la comisión rechazó los documentos porque estaban escritos en francés.

Se trataba de un documento oficial escrito en la lengua de origen de esa ONG con lo cual no había motivo para rechazarla. Es un ejemplo de cómo las razones políticas pueden jugar sobre el proceso de acreditaciones.

En lo relativo a la evolución de las acreditaciones, existe un total de 3195 ONG acreditadas ante las Naciones Unidas. Esta cifra está compuesta por tres grupos diferentes: la categoría general representa alrededor del 3%. Se trata de las grandes ONG internacionales activas en distintos sectores lo que les confiere derechos específicos. Pueden introducir documentos en las diferentes sesiones y tienen derecho a hablar en la Asamblea. En segundo lugar la categoría de las ONG especiales, especializadas en un dominio. Tienen los mismos derechos, o similares a los de la categoría general, aunque algo más limitados en la cantidad de palabras que están autorizadas a expresar. Casi dos tercios del total conforman esta categoría especializada.

Finalmente la categoría denominada *rosters*, sin derecho a participar, a presentar documentos o a hablar. Solamente se les permite estar presentes cuando se trata algún tema que tiene que ver con el dominio de su actividad

El número total de ONG ha crecido continuamente. Es difícil explicar el salto entre 1998 y 2000 aunque lo interesante es que existen cada vez más ONG especializadas, mientras que el resto, ONG que se dedican a múltiples actividades sin estar claramente definido el tema, no se ha incrementado.

Existen otras formas de acreditación, por ejemplo en la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible, que cuenta con 527 ONG acreditadas ante la comisión. Es decir, existen acreditaciones permanentes, específicas para cada una de las comisiones y otras para cuando se lleva a cabo una conferencia internacional.

Cuadro 3. Distribución regional de las ONG acreditadas en 1996 y 2007

Continentes	1996	2007
	%	%
Asia	9	16
Europa	47	37
Norteamérica	32	29
Latinoamérica y Caribe	7	6
Oceanía	4	1
Número total de acreditaciones	1041	3050

Fuente: ECOSOC/ONU Consejo Económico y Social

Se debe mencionar también el caso de 23 ONG que se interesaron por los pequeños Estados de países en desarrollo, mientras que para financiar el desarrollo lo hicieron más de 200. Este proceso de acreditaciones en las distintas comisiones o en las conferencias diplomáticas internacionales se encuentra formalmente pautado. Los Estados no están interesados en la participación de las ONG en esos ámbitos y tratan de desplazarlas, por lo que realizan reuniones a puertas cerradas en los casos de preparación de documentos finales donde las ONG no están incluidas. Sin embargo, las ONG también encontraron diferentes formas de ejercer presión.

Una de las formas, es conocer previamente los lugares en los que se alojan las delegaciones para poder intercambiar información en un ámbito informal. Es así que las ONG se interiorizan sobre lo que se está tratando y sobre lo que está ocurriendo. Allí aparecen los medios de comunicación, como otro actor con un rol muy importante. Los

periodistas interesados en la marcha de las negociaciones en el ámbito de las distintas comisiones de las Naciones Unidas pueden obtener primicias haciéndose presentes en esos espacios.

Para agregar un nuevo comentario sobre la distribución regional de las ONG acreditadas debemos destacar en 1996 la preponderancia de las ONG del mundo occidental. En el cuadro 3 se aprecia claramente que cerca de las tres cuartas parte en este año eran de Europa y América del Norte mientras que el 7% correspondía a América Latina y Caribe y el 9% a Asia, datos estos que indican el gran desequilibrio, sobre todo teniendo en cuenta la cantidad de habitantes de este continente. En 2007, en términos relativos, el número de ONG provenientes de Europa y Estados Unidos disminuyó, mientras que en América Latina y Caribe se mantuvo estancado y en Asia alcanzó un 16%. Actualmente y aunque resulte contradictorio, hay muchas ONG de China que no corresponden estrictamente a la definición de representantes de la sociedad civil ya que cuando viajan de Pekín a Nueva York, no lo hacen sin el apoyo del gobierno chino. Este es un problema del sistema de la ONU y como consecuencia en muchos ámbitos existe un predominio de ONG poderosas del mundo occidental. Por otra parte, las organizaciones islámicas cada vez son más fuertes, y los Estados islámicos como los Emiratos son extremadamente ricos. Sin embargo se sabe poco sobre el financiamiento de las acciones humanitarias, de desarrollo, etc. Por ejemplo en Costa de Marfil, Arabia Saudita financiaba escuelas y mezquitas sistemáticamente, tenían vuelos prácticamente diarios desde Abiyán a cualquier sitio de Arabia Saudita.

En cuanto a la emergencia de las redes, se aprecia a mediados de los años 60 en Europa la red de cooperación entre ONG y organismos internacionales gubernamentales dedicados al medio ambiente, con alrededor de 15 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que participan del Consejo de Europa. Posteriormente, en 1995 se produce una verdadera explosión de actores concretos en ese dominio: 13 ONGI, 148 ONG específicas y 69 OIG que trabajan temas vinculados al medioambiente específicamente. Hay un impulso creciente por conocer los problemas del medioambiente, y por resolver las dificultades que se presentan.

Los vínculos entre las ONG y otros interlocutores.

Con respecto a los vínculos entre las ONG y los distintos interlocutores podemos encontrar variadas formas. En cuanto a las

relaciones con los Estados o con las OIG, adoptan la forma de subcontratación. Las ONG son las ejecutoras, del mismo modo que una empresa privada a la que se le paga por el servicio. Son financiadas para realizar actividades que el Estado les solicita y que los propios Estados no pueden realizar. El ejemplo más claro es la distribución de bolsas de alimentos del Programa Alimentario Mundial. Aparecen los logos de la Unión Europea, de Estados Unidos, etc. Es a través de ese símbolo que aparece por TV, que los Estados pueden mostrar que son muy activos. Esa es la concepción que tiene la ONU, similar a la de los Estados donde actúan las OGI. Son organizaciones especializadas a las que se les piden determinadas acciones. Sin embargo, naturalmente, tanto las OG como las ONG, intentan controlar sus actividades y su radio de acción, aunque para sobrevivir, deben forzosamente, adaptarse al medio en el que actúan.

Un segundo tipo de vínculo es el partenariado. Detrás de esta noción se encuentra el modelo de gobernanza. En el modelo de gobernanza internacional, las ONG individualmente son reconocidas como socios o asociados en igualdad de condiciones. Y eso depende de la especificidad de la ONG misma. Ningún Estado o ningún parlamento en los países occidentales interesado en la cuestión de los derechos del hombre puede ignorar a Amnistía Internacional, porque ellos son los que tienen la información actualizada sobre lo que sucede en materia de derechos humanos. Esta noción de asociado o partenariado tiene que ver en cierto modo con la imposibilidad de los gobiernos de ignorar a organizaciones de este tipo por la trascendencia de sus acciones y por no tener la posibilidad ni los medios de acción que tienen las ONG sobre los terrenos específicos.

Un tercer tipo de relación, refiere a los adversarios u opositores. Aquí se encuentran grupos militantes de movimientos sociales, de movimientos anti-globalización, etc. Llevado al extremo, el Estado aparece como enemigo público número uno.

Los tres tipos de relación se combinan entre sí. Los organismos de derechos humanos, por ejemplo, son un aliado importante para el gobierno francés cuando se trata de denunciar un determinado país o determinado grupo de países. Cuando se trata de problemas carcelarios, de relaciones de derechos humanos en las cárceles en Francia, estos grupos se transforman en opositores porque el país que fue cuna de los derechos humanos no quiere ser acusado de violarlos. Esto es válido para Alemania, Gran Bretaña o Estados Unidos. No es una prerrogativa solamente de los países subdesarrollados, y es ahí,

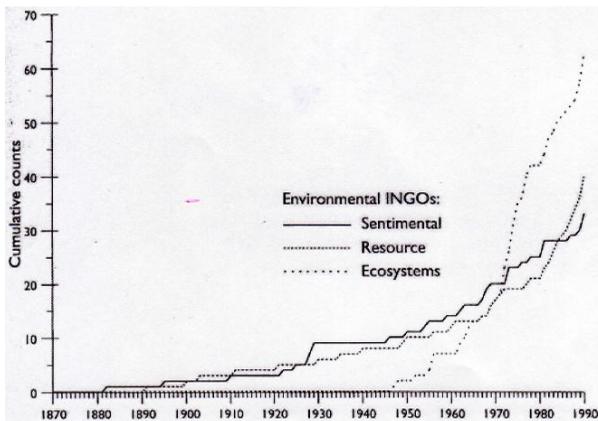
cuando estas organizaciones se transforman en un problema para los propios Estados.

La transformación de las ONG

Existe actualmente un crecimiento exponencial del conocimiento. En lo que se refiere al medio ambiente, lo primero que aparece es la expresión sentimental, la belleza de la naturaleza, el interés por cuidarla y protegerla.

Progresivamente, a partir de mayores conocimientos, el interés aparece vinculado a la gestión de los bosques y forestación y deforestación. Por ejemplo, para obtener una madera de poca calidad se necesitan 30 años, mientras que el roble necesita 150 años para crecer. Con estos conocimientos crecientes hay organizaciones que comienzan a comprender cómo gestionar los recursos naturales.

Gráfico 4. La formación de ONG sobre el medioambiente, 1870-1990.



Fuente: J. Boli; G.M. Thomas *op. cit.*, (1999)

El número de organizaciones que desarrollan de manera sistémica el tema del medio ambiente, de los ecosistemas, es creciente; predominan las de expresión sentimental, aunque no son tan numerosas como las ONG sistémicas, que se ocupan del mantenimiento de los recursos. Con la creación de las Naciones Unidas comienza un crecimiento de ONG que se asocia al descubrimiento y conocimiento sobre la lluvia ácida en Europa. Esto conduce finalmente a la creación de un programa específico en Naciones Unidas que se ocupa de la protección del medio

ambiente (PNUE). Podríamos hoy hablar de un fenómeno de casi saturación en este campo.

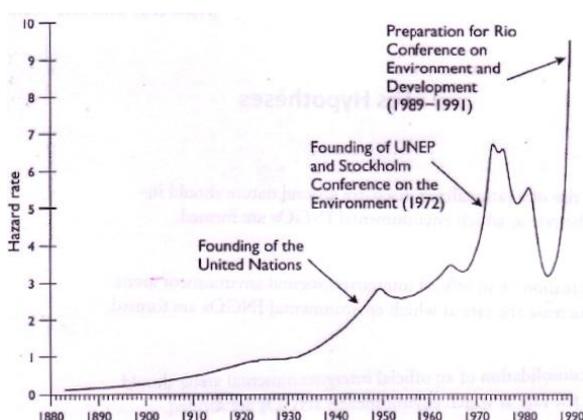
Con la preparación de la Conferencia de Río del año 1992, encontramos de nuevo una movilización de la sociedad civil para participar. Sería interesante saber cuáles de estas organizaciones continuaron activas con posterioridad a esa conferencia. Hubo mucho dinero disponible para la organización de la conferencia, lo que explica en cierta manera la posibilidad de movilización de tantos grupos. Una vez finalizada, quizás muchas no pudieron sobrevivir porque la financiación por parte de los Estados dejó de existir.

Lo que formulo aquí es que el discurso racional en torno al medio ambiente se acompaña por la creación de organismos gubernamentales internacionales ambientales. Es un discurso racional, que ya no se define por sentimientos sino por un mayor conocimiento sobre cómo funcionan los ecosistemas. En ciencia política, por ejemplo, encontramos información sobre la política de los años 60 que, confrontada con el nivel de conocimiento de hoy en día, indica no solamente que sabemos mucho más, sino que los instrumentos de análisis se han transformado y son cada vez más sofisticados. Esto no es totalmente positivo, también significa que hay una explosión de conocimientos diversos que son difíciles de medir. La mayor especialización hace que sea muy difícil poner todos esos temas y hechos bajo un denominador común. Así, podemos concluir que existe una interdependencia en el crecimiento de las ONG intergubernamentales del ambiente y las ONGI. Hay un juego entre sociedad civil en general y el mundo de los Estados.

En este proceso, la consolidación de instituciones internacionales gubernamentales del medio ambiente reduce la posibilidad de que se creen nuevas ONGI del medio ambiente adicionales. Hay cierta lógica detrás de todo esto, si tenemos en cuenta la creencia de que para que la gente esté mejor debe haber crecimiento permanente y esto sugiere la disponibilidad infinita de recursos. Sin embargo si los recursos naturales no son infinitos ni ilimitados, no se puede alcanzar una línea de crecimiento exponencial sino una curva logística. Esta curva refleja la tendencia que manifiestan hoy las ONG que trabajan en temas de medio ambiente. Uno de los motivos es que las fuentes de financiamiento tanto privadas como públicas para las ONG son limitadas. Lamentablemente, no disponemos de estudios sistemáticos que analicen la evolución y el Estado en los diferentes dominios y la evolución en el tiempo de las diferentes actividades. Una manera de

diversificar las fuentes de recursos, es buscar fuentes alternativas como las fundaciones. Un ejemplo lo constituye la fundación Bill y Melinda Gates, que realizó en 2008 pagos totales de donaciones por 2.800 millones de dólares. Lo interesante de este fenómeno es el hecho de que un actor privado se preocupe por temas relativos a la salud, la educación, etc. y tome decisiones que son vitales para los que están implicados en esos problemas. Nos puede gustar o no, pero de esto no hay duda.

Gráfico 5. Creación de ONG ambientales y Programa de Naciones Unidas para el medio Ambiente (PNUE)



Fuente: J. Boli; G.M. Thomas *op. cit.*, (1999)

En cuanto a las empresas, el número de partenariados es creciente. No solamente para las ONG sino para las OGI. Tomemos el ejemplo de la ONU, de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) dirigida por un subsecretario general. La Oficina trabaja en partenariado con DHL, empresa multinacional de logística de origen alemán que forma parte de Telecom Alemania. Esta empresa puso a disposición su personal para la ayuda logística en Myanmar en la catástrofe por el paso del ciclón Nargis. Se ocuparon de organizar y disponer los materiales enviados desde el exterior, para que pudieran ser guardados temporariamente en stock y luego distribuidos en los distintos lugares. Son servicios considerables que OCAH no podría haber pagado.

Nos podemos preguntar por qué DHL está dispuesta a este tipo de partenariado público-privado. Al respecto se puede generalizar y hay

varios elementos que voy a mencionar. En primer lugar, hay una cuestión de responsabilidad social que en esta organización tiene mucha importancia. Se reconoce la necesidad de hacer algo. En segundo lugar este tipo de actividad tiene una función extremadamente positiva para la organización misma. Es lo que se denomina consolidación de la identidad. Es un factor integrador para la organización misma y un factor importante para la productividad. Si la gente está cómoda se supone que trabaja mejor. Esta posición es recurrente y se manifiesta de diferentes formas. Una, es una carta de la propia empresa donde todos los empleados que fueron muy activos en Myanmar y este tipo de catástrofes escriben sus informes y los pueden enviar a todos los miembros de DHL. Los organismos realizan también conferencias o paneles, donde esas personas cuentan a los demás qué hicieron y cómo lo hicieron.

Estos factores facilitan la cooperación entre ONG y empresas privadas y aquélla depende de los grupos involucrados. No se puede hacer publicidad sobre las organizaciones humanitarias mostrando moribundos en Etiopía, porque inmediatamente se asocia esta catástrofe al producto de la empresa. Es más conveniente para una multinacional, como por ejemplo una empresa de agua en Francia, decir que el valor de una de cada 10 botellas se va a invertir en la instalación de un pozo de agua en África o en otro país. En Francia, los aportes de las empresas se registran en su declaración de impuestos ya que las donaciones las eximen de un porcentaje del pago de los impuestos. También hay intereses de parte de las empresas para asociarse con las ONG por una cuestión de marketing.

En términos de investigación resulta muy difícil obtener datos suficientes para evaluar de una manera sistemática las motivaciones que llevan a las empresas a establecer partenariados con las ONG. Lo mismo sucede con la información proveniente de las ONG. En las cuestiones sobre finanzas es muy difícil encontrar información válida. Una de mis colegas dijo que en el caso de ciertas ONG había que utilizar el término “contabilidad imaginativa”. Si uno recibe datos, no necesariamente sabe cómo se explican.

Para apreciar cómo se van complejizando las situaciones, podemos tomar el sector humanitario que es particularmente interesante. A partir del fin de la guerra fría el dinero destinado a la ayuda humanitaria reconoce un crecimiento del doble o más del doble de lo que se había gastado previamente. Esto provocó un desplazamiento de algunas organizaciones que se ocupaban del medio ambiente, hacia la actividad

humanitaria. Cabe señalar que esta noción de ayuda humanitaria y de urgencia, es cada vez más difusa e indefinida porque el deber internacional humanitario es el único derecho que define un rol para las ONG, en particular para los conflictos internacionales y no internacionales, como lo indican los protocolos adicionales de Ginebra en 1940.

Al respecto voy a contar una pequeña anécdota relativa a mi participación en actividades de ayuda humanitaria en Kosovo en el año 2000. Al ver perros sin dueños en la calle, tuvimos la idea de crear una ONG y llamarla “perros sin fronteras”. Ante esto, un miembro de la Cruz Roja se ofreció a presentarnos al representante de una asociación denominada “perros de la calle sin frontera”. Esta pequeña historia refleja las consecuencias posibles sobre la acción humanitaria en sí misma. Al ser el objeto de su actividad cada vez menos preciso, es tomado como rehén por cualquiera y esta situación, de alguna manera es aprovechada por los donantes. Así, una actividad regulada por el derecho internacional humanitario, es cada vez menos aplicable, ya que las organizaciones trabajan no solamente en el área humanitaria, sino también en conflictos, en derechos humanos, en desarrollo, etc. Por buenas o malas razones, esto conduce a la destrucción de una normativa legal de un pequeño ámbito internacional reglamentado por el derecho.

Otro proceso importante es el de concentración. Tal como ocurre en el dominio de la economía, por ejemplo, las pequeñas empresas automotrices producen al menos una decena de grandes marcas de autos. Del mismo modo se aprecia el deslizamiento del comportamiento de los actores no gubernamentales que ambicionan un status oligopólico. De esto resulta que el 50% de los fondos destinados a las actividades humanitarias se nuclean en 8 ONG y el otro 50% debe repartirse entre unas 200 o 300 organizaciones. Esto impacta no solo a las ONG, sino a las OGI. En el campo humanitario desde 2005 las Naciones Unidas ha tomado un rol central y coordinador de todos los temas relacionados con la paz y las acciones humanitarias y eso concierne al financiamiento bilateral o multilateral de los Estados a través de Naciones Unidas. Con las reformas adoptadas en 2005 por las Naciones Unidas se agruparon los principales ámbitos de actividad en cuatro bloques, uno de los cuales es asuntos humanitarios. Una de las consecuencias de la Reforma fue la reducción de personal y la simplificación de su estructura, lo que condujo a la necesidad de vincularse en primer lugar con las grandes ONG, las cuales reciben

fondos importantes. Puede resultar bastante esquemático, pero uno de los problemas centrales radica en esta concentración en muy pocos actores de los recursos cada vez más escasos.

Para plantear algunas conclusiones, se debe destacar que estamos ubicados en un mundo de actores heterogéneos y que se trata de una realidad ineludible. En ese contexto, en que siempre prevalece el rol de alguno de los Estados podemos interrogarnos acerca de si las ONG no deberían ser un brazo prolongado de la política exterior de las naciones.

Es necesario afirmar que las ONG representan una necesidad desde el punto de vista del conocimiento, que contribuyen a la producción de cierto número de bienes comunes, y que también son necesarias para guardar una cierta coherencia en el seno de las instituciones democráticas consideradas normales en el ámbito de cada Nación y en el ámbito internacional.

En términos de gobernanza internacional la regulación constituye el centro del problema. No se trata de que el Estado resuelva todo, sino de quién, cómo y cuándo se va a resolver cada problema. Esta idea algo polémica puede dar lugar a la competencia de las empresas privadas para inmiscuirse en la regulación, con los resultados previsibles. Es aquí donde debemos pensar que es imposible concebir la regulación sin la presencia y participación de las ONG.

III Preguntas y conclusiones

P. ¿Qué piensa usted sobre la visión negativa de las ONG, cuando se considera que son utilizadas por los gobiernos poderosos para inmiscuirse en problemas de países en desarrollo, utilizando su legitimidad para manipular alguna situación?

R. Efectivamente esto es un problema que depende de las culturas nacionales. Mientras que las ONG francesas son a priori bastante hostiles al gobierno, las norteamericanas son muy cooperativas con el Estado. Así, en ciertos casos cuando una ONG no trabaja para el interés del Estado, puede ser infiltrada por los servicios secretos de aquél Estado, como en el caso de Afganistán. Esas organizaciones son utilizadas como instrumentos del Estado sin saberlo.

Aunque no se puede generalizar y decir el número o el nombre de las organizaciones más cercanas al Estado las ONG griegas, portuguesas y españolas se sienten mucho más cerca de sus gobiernos que las ONG británicas, alemanas o francesas. Hay situaciones en las que un Estado crea una ONG para manipularla. Sin embargo la instrumentalización, la

utilización, no es el eje central de la relación entre las ONG y los Estados.

P. ¿Cuál es la conveniencia de los gobiernos para que haya ONG?

R. Hay algunas ONG que son más cercanas a lo que el Estado quiere y otras que son críticas de lo que el Estado hace. Ningún gobierno desea que haya ONG críticas u hostiles a sus políticas. Cuando se trabaja durante largo tiempo con una ONG o coordinando varias de ellas en su vinculación con representantes de los gobiernos, se presentan situaciones interesantes. Ubicándonos en una posición comprensiva del otro y de aceptación sin cambiar su posición, se establece de cierta manera una forma de pragmatismo. Esto lo pude apreciar en el ámbito de la seguridad. En la década del ochenta lograr acuerdos entre oficiales y diplomáticos resultaba muy difícil, la situación cambió diez años más tarde. Ellos no habían cambiado fundamentalmente de opinión, sino que la gente comenzó a comprender las diferencias. Lo que llamó la atención es que en las reuniones los más abiertos no fueron los científicos ni los diplomáticos, sino los militares, porque al ser muy pragmáticos se abrieron a las situaciones de seguridad en el mundo. Voy a contar una anécdota. Si se le dice a un militar que trabaje con un modelo matemático de simulación, él va a tratar de comprender lo que hace, porque está acostumbrado a utilizar ese instrumento. Yo debía presentar un modelo de simulación ante el Comité de Investigación Científica del Parlamento Alemán. Nuestro modelo de desarrollo del armamento del bloque soviético era muy sofisticado, en parte basado sobre estimaciones empíricas. Al comenzar a presentar el modelo una señora me dijo “yo era la agregada política de la embajada alemana en Moscú y le voy a explicar cómo funciona el proceso de armamento de la URSS”. Después de ese comentario no pude decir nada más sobre el trabajo de investigación de las estimaciones y sobre la construcción del modelo que se había presentado. A ella no le interesaba, ella sabía más. A partir de ese momento decidí interrumpir las presentaciones para los políticos porque entendí que eran una pérdida de tiempo. Después cambié de opinión, aunque sigo pensando que es efectivamente un problema. Quiero agregar un comentario que va en el mismo sentido. Existe una publicación que se llama “Cómo negocian los franceses”, del mismo autor que escribió “Cómo negocian los americanos”, “Cómo negocian los alemanes”. Según la obra, la posición de un alto representante francés es la siguiente: no se negocia para llegar a un resultado, se negocia para hacer comprender una posición.

P. ¿Qué nos podría decir sobre el aumento de la participación en las ONG frente al desinterés de la sociedad por la participación en los partidos políticos?

R. Si miramos los países de Europa occidental hay una pérdida de legitimidad en cierto sentido de los partidos políticos. Los miembros están decepcionados por falsas o verdaderas razones del trabajo político que realizan los partidos políticos. Esta es la forma de participación política convencional. Sin embargo se podría pensar en otras formas vinculadas con los movimientos sociales y las ONG. El problema es que ningún sistema político democrático está concebido sin la correa de transmisión e integración que representan los partidos políticos. Así los gobiernos ya sean del mismo partido político o de la oposición, persiguen tanto la participación como el reconocimiento de su legitimidad.

Hay un segundo nivel, independientemente del gobierno, que se concentra sobre las instituciones políticas centrándose en el proceso político y su evolución más allá de los partidos como competencia. Sin embargo si la población, independientemente del gobierno, no reconoce las instituciones del Estado como legítimas puede producirse una movilización de masas con carácter destructivo. Tal es el caso de los movimientos de derecha o de izquierda populistas, que logran movilizar a la gente contra el régimen político imperante. En realidad se está en contra del sistema político. Juan Linz ha testeado este concepto teórico en el caso de España hacia la transición democrática, demostrando que la estabilización del sistema político español después de un cierto tiempo funcionó porque la gente comenzó a disociar entre el gobierno que estaba en ese momento y las instituciones políticas que se habían puesto en funcionamiento.

P. ¿Cómo evoluciona la relación empresas multinacionales y ONG respecto de la responsabilidad social empresaria?

R. Se pueden considerar varios niveles. Por un lado, ya hace tiempo, que hay una relación establecida entre multinacionales y ONG. Por ejemplo Starbucks con *World Wildlife Fund* (WWF) tiene un acuerdo de cooperación, por el cual utiliza en sus productos el logo de WWF, vende café producido de manera sustentable de cuya venta se paga cierta parte a los productores locales. Hay una convergencia entre la gente que tiene el dinero y no tiene reputación y el que tiene la reputación y no tiene el dinero. Es un intercambio no exento de riesgos que está reglamentado en contratos. Hay muchas ONG en países productores de materias primas que también trabajan de esta manera.

Las grandes empresas también crearon una red que nuclea organizaciones que suscriben un código de conducta para apoyar el desarrollo sostenible. Muchas veces en estos acuerdos las empresas no saben siquiera qué es el desarrollo sostenible. Voy a dar el ejemplo de la Compañía de Electricidad de Francia (EDF). Los ingenieros que están a cargo de la construcción de los diques en todo el mundo no están familiarizados con los conceptos de responsabilidad social aunque su trabajo está estrechamente vinculado con este enfoque. Así la empresa debe concientizar y preparar a sus propios ingenieros que trabajan sobre el terreno para que lo hagan de manera coherente con los compromisos de responsabilidad social que asumieron. Un alumno que tuve en la universidad había trabajado en ese dominio y junto con su jefe elaboró un documento en el cual explicaba a todos los ingenieros de la empresa qué significaba ser una empresa socialmente responsable y cómo estar de acuerdo con el desarrollo sustentable que ella debía asumir.

Esa tendencia existe en las grandes empresas, sobre todo en las multinacionales, ya que están presionadas por los gobiernos, y especialmente por las ONG, en lo que concierne al desarrollo sostenible y a la responsabilidad social empresarial. No son relaciones fáciles, las empresas, en especial multinacionales quieren quedar bien por una cuestión de imagen. En eso las ONG funcionan como perros guardianes, para verificar su cumplimiento. Por ejemplo, en Nigeria se produjo una catástrofe ambiental debido a que los pozos de petróleo en el sur del país, produjeron niveles de contaminación fuera de lo común. Allí las multinacionales, preocupadas por su imagen, actuaron para revertir este desastre natural. En definitiva lo que cuenta son las acciones, cuando intentan solucionar los problemas. Al respecto sería interesante recordar una famosa frase del filósofo alemán Kant: “los hombres no son ángeles, se parecen más a pequeños diablos”. De esto surge la necesidad de encontrar los medios para que esos diablos se comporten como ángeles.

A modo de conclusión me gustaría referirme a los límites entre las funciones de las ONG y las del Estado. Al respecto, los Estados tienen prácticamente todos los derechos, el límite de esos derechos es la Constitución. Para las ONG, por el contrario, los límites están planteados por el derecho nacional. Esa es la respuesta más sencilla. Ahora bien, en realidad los Estados no necesariamente pueden sentirse limitados por la Constitución. En relación con las ONG, mientras no violen explícitamente los derechos nacionales, la ley, y mientras las

dejen actuar y sean aceptadas, no hay tampoco límites en ese sentido práctico. Pero es claro y creo haberlo explicado bien, las ONG son mucho más limitadas en su campo de acción que los Estados. Desde una observación empírica los Estados ya no son los dueños de lo que hacen las ONG, al contrario, son, en cierto modo, dependientes de las ONG, en función de las actividades que éstas hacen y que aquéllos no son capaces de cumplir. Por otra parte, los Estados dependen en sus políticas de los saberes de esos actores. El caso extremo sería probablemente la acción humanitaria de urgencia. En este ámbito, el 60% o el 70% de las acciones sobre el terreno está realizada por las ONG, además los Estados bilateralmente o multilateralmente financian el 90% de las actividades humanitarias de estas ONG. En materia de desarrollo, el porcentaje es diferente ya que destinan cerca del 5% o 10% de las actividades concretas en terreno.

Con respecto a los partidos políticos, la cuestión se plantea de una manera distinta. Existen miembros de ONG que son al mismo tiempo miembros de partidos políticos. Otras ONG son cercanas a ciertas corrientes políticas. En lo que se refiere a la mediación o regulación civil de los conflictos, las ONG alemanas están fuertemente apoyadas por el Ministerio de la Cooperación Internacional. Los americanos son muy dependientes de las ONG que trabajan en el dominio de Derechos Humanos, y su ambición política es que los demás Estados también respeten los Derechos del Hombre. En términos de democratización hay una tendencia sistemática creciente en el sistema internacional desde la época de la posguerra. Actualmente aproximadamente el 65% de los Estados cumplen formalmente con los requisitos definidos para considerarlos Estados democráticos.

Desde el punto de vista del interés de los Estados, puede existir un interés instrumental para servirse de la información que tienen las ONG, por ejemplo en los temas sobre Derechos Humanos; puede haber ONG próximas a ciertas orientaciones políticas de algunos Estados, como por ejemplo en Alemania. Se podría decir en cierto sentido y sin exagerar, que son las ONG las que de alguna manera instrumentalizan las políticas del Estado en esta área.