

¿Ha decaído la posición y capacidad de poder de las ONG, como Actores del escenario global en el mundo post- 11 de septiembre?

Sobre la posición de las ONG con respecto al resurgimiento del Realismo como Teoría Central de Política Exterior Norteamericana.

Idea Fuerza:

La política exterior norteamericana resta poder e influencia a las Organizaciones No Gubernamentales por dos razones: primera, hincapié en la toma de decisiones unilaterales y, segunda, el resurgimiento del actor estatal como cuasi-exclusivo. Se puede entender este fenómeno analizando tres acontecimientos importantes, “Eco 92”, El Protocolo de Kioto y “La Cumbre de La Tierra” sobre el “Desarrollo Sostenible” (Rio + 10), que involucraron tres tipos de actores internacionales: los estados-naciones, las ONG y las organizaciones internacionales.

Desarrollo:

Es el sustrato empírico del presente análisis la Comunidad Internacional, como ámbito de la continua interrelación de actores característicos, siendo los Estados los originarios y preponderantes, sin que ello obste que la evolución halla planteado el surgimiento de otros actores relevantes, dependiendo de cada momento observado, pero que, en general, han enriquecido y encauzado distintas opiniones y voluntades que permanecían sin recepción hasta su surgimiento. Es el ejemplo típico de lo antedicho el florecimiento y multiplicación de las llamadas “Organizaciones No Gubernamentales”, que desde su propia denominación, observamos que la definición por exclusión, precisamente, busca su clara no asimilación con los actores Estatales, clásicos, dominantes, y titulares por lo general de la última decisión en la construcción de sus Políticas Exteriores. Así, el ámbito desinstitucionalizado de las Relaciones Internacionales, ha receptado éste nuevo tipo de ente, como representante de nuevas voces de opinión e ideales, los cuales no eran tratados como tópicos relevantes, por lo general, en cada uno de los Estados por sí mismos, o bien, el receptar aspectos sólo solucionables a través de la necesaria acción mundial, tales como el Medio Ambiente, exige que un ente de la misma calidad lo enfrente.

La transcendencia de éste actor, de un impresionante despliegue durante las dos últimas décadas del pasado siglo, debe ser analizada en distintos ámbitos. Por lo pronto, es innegable el poder como formadoras de *Opinión Pública Mundial*, montadas grandes campañas publicitarias y de recaudación de fondos. Esto, se relaciona directamente, a la vez, con el gran poder y financiamiento que las más desarrolladas e importantes poseen, cuestión que acrecienta su

capacidad de obrar y su relevancia como centros de poder. Entre otros factores, lo antedicho ha generado poderosas estructuras de alcance global, con sedes alrededor del mundo, de clara influencia en los distintos Estados en los que se asientan.

Otro punto del análisis, en el que la recepción ha sido dispar, es el relativo al reconocimiento de capacidad jurídica de obrar, es decir, la medida de su Subjetividad Internacional a nivel público. Es interesante destacar el status que les ha sido otorgado por las Naciones Unidas a éste tipo de organizaciones, de carácter internacional o regional. Son manifestaciones concretas de ello: el acceso a la documentación recogida, presentar peticiones, formular denuncias, propiciar investigaciones, rendir testimonios y, sobre todo, exponer sus puntos de vista en las sesiones de algunos de los órganos de dicha corporación.

En éste punto, se contraponen las realidades planteadas por un lado, desde el ordenamiento jurídico internacional, ámbito donde con amplitud reinan y deciden los Estados, con en análisis empírico surgiente de las verdaderas fuerzas del sistema político internacional, muchas veces independiente del reconocimiento formal de los primeros para su existencia y actuación. Es en éste punto donde las Organizaciones No Gubernamentales se mueven con comodidad.

Por lo general, la relación se ha encaminado por el desarrollo de tensiones, conflictos de interés, cuando no situaciones de clara oposición y hasta, denuncia. Por lo tanto, adquiere transcendencia para la real y profunda comprensión del movimiento de fuerzas a nivel global, la utilización de los paradigmas planteados por los teóricos de las Relaciones Internacionales, especialmente, el modelo Realista, por un lado, y el Transnacionalista, por el otro. Como sabemos, en el primero, en coincidencia con las llamadas Doctrinas Clásicas del Derecho Internacional Público, los Estados son los sujetos de relación internacional preponderantes y decisivos, cuando no, los únicos. Es decir, insostenible en un análisis de la actualidad. Las demás fuerzas, serán secundarias, o bien, absorvidas o contenidas en mayor o menor medida por el actor estatal.

En contraposición, partir de las ideas del Transnacionalismo, las conclusiones y visiones son muy diferentes. Por lo pronto, trata de partir de la búsqueda de todas las fuentes de poder trascendentes en el ámbito global, no reduciendo sus conclusiones al mero actor estatal, sino reconociendo a todas las formas de la manifestación efectiva de poder, sea como integrante de Opinión Pública Internacional, capacidad de influencia, poder económico o cualquier otro

ejemplo. Así, el concepto de vinculación de cuestiones y/o negociación adquiere relevancia trascendental. Este enfoque, prisciamente porque sea más amplio y, por lo tanto, más complicado, da más lugar a actores no tradicionales, como las ONGs.

El siguiente factor de importancia para el presente trabajo, se centra en la gravitación y juego de los factores del poder en relación al modelo de construcción de política exterior que el *Hegemon*, Estados Unidos de Norteamérica, adopta en la pendularidad de los gobiernos, en general, Republicanos y Demócratas.

Así, es comprobable que en la actual administración de George W. Bush, el paradigma o idea fuerza se asienta claramente en la base teórica del Realismo, adquiriendo una inconmensurable importancia el elemento estratégico-militar, y que explica con claridad los acontecimientos recientes alrededor del mundo, tales como el recrudecimiento de los conflictos ya presentes, como la profundización de otros que estaban latentes.

A su vez, se han hecho evidente las intenciones de generar una especie de encolumnamiento de las Naciones del mundo, a su favor o en su contra, encrucijada de difícil resolución y poco demostrativa de racionalidad para con los otros Estados, los que se ven obligados a decidir y tomar parte en un conflicto que les es, en principio ajeno, o por lo menos, lejano. (*Síndrome de Dallas*).

Segunda Parte

Eco'92: "La Cumbre de La Tierra", surgió como una búsqueda de repuestas y/o soluciones a los problemas ambientales y sociales que deben enfrentarse en escala global. La idea más importante detrás de la cumbre, el Desarrollo Sostenible, fue desarrollada en 1987 por la "Comisión Mundial para el Medio Ambiente y El Desarrollo", con un mandato de las Naciones Unidas. Es un concepto político, basado en el objetivo de "...satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones venideras para satisfacer sus propias necesidades..." (Investigación Europea, "Johannesburgo, Capital de la Tierra"). A partir de éste concepto, nacieron las cumbres internacionales encaminadas hacia un problema y desafío de todos.

También es importante señalar, que en la formación del concepto, los actores no son nombrados. Es decir, los estados no son nombrados como los principales actores responsables para lograr el desarrollo sostenible. Por lo tanto, aunque es evidente que tienen un papel fundamental, la sociedad civil, y en particular la sociedad civil global, también pueden jugar papeles muy importantes en el desarrollo de tratados y acuerdos que busquen fortalecer el desarrollo sostenible. Claramente podemos analizar el fenómeno en lo relativo a las ONGs durante Eco92.

Los paradigmas teóricos sirven como elementos de entendimiento de situaciones dadas. En el caso, sabemos que el modelo de construcción de políticas exteriores que recepta la posibilidad de profundas interrelaciones entre los actores, es el llamado Transnacionalista. Desde ésa óptica, los partícipes tomarán en cuenta los beneficios que englobará la relación con otros, sabiendo de antemano que habrá costos. La sumatoria de esos costos y beneficios, arrojará un resultado agregado que definirá si es conveniente para cada actor ésa interrelación en específico o no. Sin embargo, el sustrato mismo, el punto de partida, es la idea de la necesidad o, por lo menos, conveniencia de la interacción, lo que descarta la dominación o simple ejercicio del poder en forma hegemónica. Así, desde este sustento ideológico, el otro es indispensable, entablando vinculaciones aún ante las diferencias relativas del poder. En éste contexto, no sólo serán relevantes los actores estatales, sino también cualquier otro de la esfera global con poder, o con el cual la vinculación potencialmente pudiere producir algún beneficio. Las ONG son el ejemplo típico de lo antedicho.

En la búsqueda de datos empíricos, podemos decir que Eco 92 tuvo matices exitosos, como expresión de las posibilidades que la multilateralidad y derecho de opinar de todos los actores pueden producir. “...*El principal éxito de este acontecimiento mundial fue el reconocimiento de la protección del medio ambiente a escala global, como una prioridad internacional que debía ser compartida por la comunidad de naciones*” (Christian Paterman, opinión vertida ante la Comisión Europea de Investigación). También se puede ver Eco 92 como un éxito a la luz de lo que sucedió después, es decir, la redacción del Protocolo de Kioto, en 1995. Eco92, entonces, fue el primer paso hacia la creación de Kioto.

Pero el éxito más notable para el propósito de este estudio fue la participación y presencia de las ONG. Lo recién mencionado, demuestra que la evolución plantea el desarrollo de un nuevo actor, encarnado en la Sociedad Civil Internacional, con sus propios intereses, voluntades y deseos. Estas son representadas, por lo general, en la participación multitudinaria de las ONG, lo que fue nota distintiva en ésta Conferencia, en comparación con la anterior de Estocolmo, sobre el Medio Ambiente, de veinte años antes, (1972). Esta movilización de las ONG, obligó a muchos gobiernos a asociarlas a sus posiciones nacionales, dando un impulso notable a nuestro ideal de democracia semi-directa, donde los pueblos sean actores y no espectadores de su destino” (Página 8, Presentación, Dr. Consani, “La Cumbre de la Tierra, Eco 92”. ¿Hacia una nueva Conciencia Ecológica Mundial? Serie Publicaciones, Nro. 1, nov. 1992.). Es decir, por primera vez las ONG estaban actuando en manera directa sobre la agenda global con respeto a sus diferentes intereses. Ya mencionamos que tienen un gran poder de publicidad, y que pueden dedicar recursos económicos a temas específicos. Sin embargo, estas fuentes de poder producen una influencia, como hipótesis de máxima, indirecta y, como hipótesis de mínima, insignificante. En el contexto de Eco92, las ONG llegaron a tener un lugar en el proceso de creación de Agenda 21, es decir, poder e influencia directa sobre el producto final. Como definen Robert Keohane y Joseph Nye, “*El poder puede pensarse como la habilidad de un actor para conseguir que otros hagan algo que de otro modo no harían...El poder también puede concebirse en términos de control sobre los resultados.*” (Poder e Interdependencia: La política mundial en transición, página 25). En Eco92, las ONG lograron manejar el poder en los dos sentidos recién mencionados. Por lo tanto, podemos decir que Eco92 fue un logro fundamental para ellas, un acontecimiento que sólo puede explicarse por los enunciados del Transnacionalismo.

Como ya mencionamos, el Transnacionalismo considera otros actores, aparte de los Estados, en el ámbito internacional. Pero, ¿Cómo el Transnacionalismo da lugar a otros actores, en particular, las ONG?:

El Transnacionalismo está basado fundamentalmente en las ideas de la interdependencia y en la vinculación de cuestiones. Como definen Keohane y Nye : *“En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países... Donde existen efectos de costo recíproco en los intercambios (aunque no necesariamente simétricos), hay interdependencia”* (Poder e Interdependencia: La política mundial en transición, página 22).

Durante Eco92, el gran tema de interdependencia era el Medio Ambiente. Se reconoció que los recursos del mundo son limitados y, por lo tanto, es responsabilidad de todos cuidarlos. Es decir, se coincidió en que las acciones de un Estado, o un conjunto de ellos, en contra del bienestar del planeta, podrían tener graves consecuencias para todos. Y en ése campo, sobresalía el papel de las ONG y el tema de las vinculación de cuestiones. En la citada Conferencia, las ONG jugaban el papel de enfocar y dirigir el debate hacia la creación de protocolos que implusarían la acción directa de los gobiernos. Su comportamiento durante Eco92 y en el ámbito internacional, cabía y cabe muy bien con la idea de vinculación de cuestiones, porque como cada grupo individual tiene un tema que a ese grupo le importa más que los demás, sea el Medio Ambiente, los Derechos Humanos, Derechos de la Mujer, entre otros. Así, cada grupo puede dedicar todos sus recursos a la lucha por resolver la problemática que tuvo en vista al ser creado. Por lo tanto, pueden llegar a forzar a los gobiernos propios o ajenos a tratar un tema que, si no fuera por la presión de las ONG, quedaría en el fondo de la agenda. Se puede ver el protocolo de Kioto como un resultado de la participación de las ONG, el cual demuestra el apogeo del Transnacionalismo en términos de la interdependencia ambiental.

Sin embargo, cuando se empieza a mirar la situación actual del Protocolo y la última Cumbre llevado a cabo en Johannesburgo, Africa del Sur, es evidente el peso importante que tiene Estados Unidos como actor fundamental en el proceso de creación y, aún más importante, implementación de protocolos internacionales. “Río + 10”, la última cumbre, sufrió dos golpes antes de empezar: primero con la retirada de EEUU de las negociaciones del protocolo de Kioto y, segundo, con el rechazo de la cumbre por parte del gobierno de Bush. El mensaje por parte de

la nombrada administración fue claro, ya que inclusive, el presidente se negó a concurrir el dos de septiembre, cuando era esperado, en la Cumbre.

El eje crucial de Johannesburgo, se planteó en derredor de las disputas entre los Estados Unidos de Norteamérica y la posición antagónica de la Unión Europea. Los representantes del país americano se negaron a aceptar cualquier tipo de plazos o compromisos concretos, en relación a los problemas planteados en el Foro, principalmente la erradicación de la Pobreza a nivel global, y la urgente protección del Medio Ambiente.

Puntualmente, los representantes de EEUU, no avalaron la idea de concretar una declaración de 15 puntos, justificándose al decir que: “son más importantes los hechos que las palabras”, y lograr así, que ninguno de ellos sean respetados. Es decir, palpable ejemplo de unilateralidad en construcción de política exterior.

Conclusión

La importancia de la política exterior norteamericana tiñe la Comunidad Internacional. La actual administración privilegia la protección unilateral del interés nacional, la toma de decisión autónoma, evitando la negociación multilateral, salvo, por excepción, aspectos comerciales.

En éste contexto, las ONG pierden independencia y capacidad de acción, al no ser sujetos estatales. Su ámbito de participación sólo se ve ampliado en el espacio europeo. Esto explica la dificultad de obtener compromisos serios del país americano en la solución de cualquier problema global, tal como, el Medio Ambiente o la Pobreza.

El elemento estratégico-militar ha vuelto a la escena de la política exterior norteamericana. El 11 de septiembre cambió las percepciones y objetivos al respeto, dando vuelta la agenda hasta allí conocida. Por lo tanto, la herramienta del manejo de la opinión publica mundial se plantea como prioritaria.

La pregunta es como recuperaran campo de acción los distintos sujetos y actores internacionales ante los oídos sordos norteamericanos.

Emily Barrie Stork

Oswaldo Lapuente