

LA SOCIEDAD CIVIL Y LAS CONFERENCIAS MAS CINCO DE LA ONU

Diplomacia Ciudadana

Por Manuel Chiriboga

Introducción

El Foro Internacional de Montreal, FIM, solicitó a varios participantes activos en el seguimiento más 5 de las conferencias de la ONU de los años '90 que reflexionaran acerca de sus experiencias y sacaran algunas lecciones que pudieran ser de utilidad para intentos similares de la sociedad civil. Estos trabajos tratan sobre el seguimiento Copenhague de Desarrollo Social + 5 (Atila Roque); la revisión de El Cairo y Beijing + 5 sobre género (Sen y Mandungu); el proceso post UNCED/Conferencia de Naciones Unidas de Medio Ambiente y Desarrollo (Victoria Tauli Corpuz); las negociaciones del protocolo de Kyoto sobre cambio climático y la renegociación comercial de Lomé IV (Kachingwe), enfatizando las intervenciones de la sociedad civil. Este trabajo sintetiza algunas de sus principales conclusiones, pero también utiliza algunas de las discusiones y materiales adicionales de la tercera conferencia del FIM, que tuvo lugar en Brisbane en septiembre de 2001.^[1]

Este trabajo está organizado en torno a cuatro amplias áreas temáticas: la importancia de las Conferencias más 5 de la ONU para las Organizaciones de la Sociedad Civil; las estrategias que ellas presentan; la discusión de algunos de los problemas encontrados; y las lecciones que se pueden sacar para las actividades de abogacía internacional de las ONG's y OSC's. Este trabajo no intenta, en forma alguna, abarcar todos los aspectos de la participación de las ONG's y OSC's en estas reuniones. Se limita a aquellos que han sido identificados por los autores y los participantes en la conferencia del FIM en Brisbane.

La experiencia de las Conferencias más 5 de la ONU

Los noventa fueron escenario de un número de importantes conferencias dedicadas a elementos críticos del sistema internacional. Fueron diseñadas para tratar sistemáticamente cuestiones de medio ambiente y desarrollo (la conferencia UNCED de Río 1992); derechos humanos (Viena, 1993); población y desarrollo (Cairo, 1994); desarrollo social (Copenhague); mujeres y género (Beijing, 1995); Hábitat (Estambul, 1996); Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, 1996). Cada una aprobó numerosos acuerdos políticos, planes de acción y negociación de protocolos vinculantes, que implicaban responsabilidades para los gobiernos, organizaciones intergubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

Como se describe en el trabajo de Charles Abugre, estos acuerdos deben ser considerados como el más serio intento de contrarrestar las políticas neoliberales promulgadas por las instituciones de Bretton Woods, bajo la dirección de los gobiernos conservadores de EU y británico. Constituyeron un asalto a algunos de los conceptos básicos que guiaron el proceso posterior a la II Guerra Mundial y a la descolonización: necesidad de un Nuevo Orden Económico Internacional, justicia económica internacional y administración del comercio. La conferencias globales fomentaron algunas ideas cruciales: reafirmación de la importancia del desarrollo en términos mas amplios que el del crecimiento económico, un enfoque del desarrollo más orientado hacia el derecho, abandono de una perspectiva de política social enfocada hacia el grupo, como los temas limitados a las mujeres, e introducción del género en la agenda económica global, la importancia de la redistribución internacional como principio rector de las relaciones entre países desarrollados y en desarrollo y la idea de la gobernabilidad pluralista a todos los niveles. También insistieron en la necesidad de convertir al sistema de la ONU en la principal estructura de gobernabilidad internacional, a la cual deberían estar subordinadas las instituciones económicas de Bretton Woods (Roque, ICSW). Muchos de estos logros fueron el resultado directo del activismo de las ONG's y la sociedad civil, trabajando por sí solas o aliadas

a gobiernos amigos y a burócratas internacionales.

Las revisiones más 5 consistieron en una implementación general coordinada e integrada y una evaluación de seguimiento de cada conferencia. Aunque fueron creadas sobre la base de los trabajos de cada comisión, las reuniones de revisión debían no sólo evaluar, sino también ampliar algunos de los compromisos. Con este objetivo, debían reunir a los principales interesados que habían participado en las conferencias: gobiernos, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, incluyendo a los grupos más importantes y a las autoridades locales, organizaciones intergubernamentales y al sector privado. (Consejo Económico y Social E/2001/73).

Las conferencias más cinco tuvieron lugar en un contexto diferente al que caracterizó a las cumbres originales. El contexto estuvo marcado por varios desafíos. El primero venía del nuevo gobierno conservador de EU. que se movió agresivamente contra algunas de las negociaciones internacionales y, entre otros, decidió abandonar las negociaciones del protocolo de Kyoto sobre la reducción de las emisiones de gas invernadero (Mwangi) y después la Conferencia Mundial contra el Racismo 2001, que tuvo lugar en Sudáfrica. También vino de los fundamentalistas, descritos por Sen y Madungu como "nacionales, basados en la religión, en la etnia y otras identidades en que la reafirmación de los roles "tradicionales" de género y los sistemas de autoridad es fundamental". Estos grupos pudieron condicionar varias negociaciones. Un tercer cuestionamiento parece haber venido desde dentro del sistema de Naciones Unidas, mediante la firma por la ONU, el Banco Mundial, el FMI y la OCDE del documento "Un Mundo Mejor para Todos", que filtró algo de la ideología y las propuestas de Bretton Woods. (Roque). Finalmente, algunos de los criterios y principios negociadores que se utilizaron en las negociaciones de la OMC aparecieron en las renegociaciones comerciales de Lomé IV, cuando los negociadores de la UE presionaron a favor de un acuerdo comercial recíproco, en contraposición al sistema no-recíproco, que reconoce las diferencias en el desarrollo (Kachingwe). Estas conferencias enfrentaron algunos problemas prácticos menores: los delegados gubernamentales procedían de los círculos diplomáticos de Nueva York y Ginebra y no habían participado en las discusiones a nivel nacional. En muchos casos se trataba de delegados inexpertos. Se califican así para las conferencias más 5 sobre Población, Género, Desarrollo Social y Medio Ambiente y Desarrollo (Sen, Tauli Corpuz, Roque, CIBS). Otro problema surgió de los participantes de la sociedad civil, que asistieron en menor cantidad que a las conferencias originales. Un último problema, que surgió con fuerza, fue el establecimiento de medidas más estrictas de seguridad y control, limitando el acceso a las áreas comunes y a las principales reuniones.^[2]

En este contexto, los delegados de la sociedad civil tuvieron que enfrentar nuevos retos. Centraron sus esfuerzos de abogacía en dos áreas fundamentales: el tema de la gobernabilidad internacional, incluyendo la reforma de la ONU y la defensa y posible ampliación de los derechos acordados en las conferencias originales.

La discusión en la conferencia más cinco sobre el sistema internacional de gobernabilidad fue difícil, pues en parte se hizo bajo presión del gobierno de EU y sus prácticas. Al reflexionar sobre las negociaciones del protocolo de Kyoto, Mwangi se pregunta acerca de las implicaciones de tal comportamiento en futuras negociaciones multilaterales y si no hay una transición en el sistema internacional de gobernabilidad, donde un poder ejerce poder de veto en todas las negociaciones. Roque descubre que las ONG's enfatizaron el fortalecimiento del sistema de la ONU como método para impulsar la democracia a nivel mundial y reafirmaron el papel de la Asamblea General de Naciones Unidas como el espacio adecuado donde discutir los aspectos macroeconómicos, en contraposición a la propuesta de los países de la OCDE de discutirlos en instituciones económicas como el Banco Mundial, el FMI y la OMC. El CIBS (Consejo Internacional de Bienestar Social) también trabajó en esa dirección, señalando la importancia del ECOSOC como foro abarcador de las negociaciones internacionales de política económica y social.

Las ONG's y organizaciones de la sociedad civil en las conferencias más cinco se enfrentaron a dilemas cruciales en la agenda: En primer lugar, tuvieron que defender y renovar los logros

obtenidos en las conferencias globales de los años '90, derrotando las intenciones de erradicarlas o disminuir su influencia, como trataron de hacer grupos conservadores y fundamentalistas en el caso de conquistas fundamentales sobre género. Pero yendo más lejos, varios grupos trataron de ampliar los compromisos. Para la revisión de la Cumbre de Copenhague, Social Watch y otras redes presentaron diez demandas de las ONG's, definidas como el punto de referencia de Ginebra. Estas demandas se produjeron gracias a una intensa comunicación con una amplia base mundial. Incluía mecanismos para controlar los flujos financieros, objetivos definidos para erradicar la pobreza en estrictos plazos, promoción del desarrollo en África y "los países menos desarrollados", igualdad de género y equidad y un medio ambiente propicio para el desarrollo social. (Roque) El CIBS, tras varias consultas regionales, trabajó en un pacto antipobreza; el pacto tiene siete objetivos: objetivos específicos y que puedan medirse, compromisos para movilizar recursos sujetos a límites de tiempo; alivio de la deuda, impuestos a las transacciones monetarias, medidas anticorrupción y reducción de los gastos militares. (CIBS) La Confederación Internacional de Sindicatos, EUROSTEP y el Consejo Mundial de Iglesias prepararon otros documentos claves para la revisión. Aunque parecidas, estas propuestas y las de Social Watch y CIBS tenían diferencias, que no eran necesariamente discutidas y disminuidas. Sin embargo, tenían el mismo amparo político.

Las estrategias más cinco: las lecciones positivas

Abogar por nuevas normas de gobernabilidad global y ampliar los compromisos de las conferencias de los noventa implicó que las ONG's y redes de organizaciones de la sociedad civil y otras coaliciones dieran pasos concretos con relación a involucrar a su membresía, interactuar con otras coaliciones y a buscar estructuras de gobernabilidad más innovadoras.

Mientras la presencia en las conferencias + 5 se limitó a un pequeño número de alianzas y redes, muchas de ellas involucraron en la preparación de sus propuestas y temas de abogacía a grupos más amplios. En el caso de Social Watch, esto se hizo a través de una red de grupos de "observadores sociales" existente en varios países y se tuvo con ellos una discusión activa por Internet. En el caso del CIBS, se hizo mediante nueve conferencias regionales preparatorias celebradas en todo el mundo en desarrollo y en transición. En el caso de las discusiones relacionadas con los acuerdos comerciales de Lomé IV, el grupo central de organizaciones de la sociedad civil de los ACP organizó numerosos talleres y seminarios nacionales y subregionales. La preparación para las conferencias Cairo y Beijing más 5 siguió un camino similar. Las estrategias de comunicación por Internet y las reuniones cara a cara no sólo acercaron a una masa importante de activistas de la sociedad civil y las ONG's, sino que también ayudó a vincular los problemas específicos y las luchas a nivel local y nacional a la discusión internacional. Como dice Roque "proporcionaron la base institucional para que las ONG's nacionales jugaran un papel cada vez más activo en la construcción de las agendas globales... mediante la introducción de las luchas y procesos políticos locales en las discusiones"^[3] Este enfoque ayudó a zanjar las divisiones entre los grupos norte y sur y desarrolló una verdadera plataforma global (Roque).

Mientras en las redes y alianzas se utilizaron estos mecanismos creativos de consulta, se dieron otros pasos para tender puentes hacia otras coaliciones y alianzas paritarias, así como para fortalecer su voz y presencia. Enfrentando el ataque de los fundamentalistas, Sen y Madunagu dicen que: "las organizaciones femeninas tuvieron que superar sus discrepancias internas y crear fuertes coaliciones por encima de las divisiones globales. Estas divisiones se referían tanto a posiciones sobre diferentes aspectos como a las agendas norte y sur, ya que "aún las ONG's de desarrollo más progresistas tenían la tendencia a dejarle la lucha por la igualdad de género a las organizaciones de mujeres. Este acercamiento también está presente en el marco del desarrollo social, aunque parece funcionar en el entorno de redes."^[4] El acercamiento en Lomé IV se hizo por un grupo variado de redes de ONG's subregionales y organizaciones de apoyo, procedentes de casi toda la región ACP que se nuclearon en la cúspide en un foro de la Sociedad Civil ACP.

Con relación a la estructura de gobernabilidad de las ONG's y OSC's que participaron en las conferencias +5, se observan dos modelos básicos. Un mecanismo organizado centralmente y

una estructura más holgada mediante la cual cada grupo o red mayoritaria trata de desarrollar su trabajo, con un mínimo de consultas con otros. En el caso de las primeras conferencias: la de Medio Ambiente y Desarrollo y la de Derechos Humanos, se estableció un mecanismo bien estructurado durante la conferencia o justo después: el Comité Director de ONG's y OSC's y el Foro Global de ONG's. Estos aglutinaban a los representantes de los grupos mayoritarios asistentes a la Conferencia, había un comité director oficial, se designaron puestos y secretariados para apoyar la presencia continuada, la contribución y participación de las ONG's en los trabajos y revisión de la conferencia. Este enfoque se denominó enfoque de "caucus" para la política de desarrollo. Surgieron como iniciativas de las propias ONG's, como se demuestra por el Comité Director de ONG's de la CDS. Después de la Conferencia de Naciones Unidas de Medio Ambiente y Desarrollo y en ocasión de las dos primeras reuniones de la Comisión de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, las ONG's decidieron crear el Comité Director de ONG's de la CDS, como un "organismo coordinador representante de las ONG's y otros grupos mayoritarios identificados en la Agenda 21, con Co-Presidentes tanto del sur como del norte y representantes de los grupos temáticos, de los grupos mayoritarios y de las redes regionales de las principales regiones del mundo (Tauli Corpuz) ^[5] En el caso de Lomé IV se estableció un mecanismo similar.^[6]

En el caso de otras revisiones más 5, no se estableció tal mecanismo, aunque parece que fue sugerido por funcionarios de Naciones Unidas. Este mecanismo más suelto, basado en la autonomía constructiva de los grupos mayoritarios, así como de redes regionales, se benefició grandemente de la revolución en las comunicaciones que introdujo Internet, las listas de discusión, las páginas Web y otras, que contribuyeron a la interacción entre grupos basados en diferentes lugares del mundo. Sin embargo, es necesaria una voluntad traspasar su base específica y traer al menos algunos puntos comunes, aunque cada grupo conserve su agenda específica. Esto funcionó positivamente en el caso de la revisión de Desarrollo Social + 5, pero también en las de Cairo y Beijing.

El trabajo de las conferencias más 5 se basó en el trabajo hecho desde el comienzo de las propias Cumbres y en la presencia en las reuniones de las comisiones de trabajo. Este trabajo iba desde el tradicional intercambio de información hasta el complejo proceso de monitorear los resultados. En el primer caso, los mecanismos centrales de coordinación tenían una presencia en Nueva York o Ginebra y distribuían la información a la membresía de los "caucus", grupos y redes regionales especializadas a través de los miembros del Comité Director. El CIBS o el Comité Director de la CDS publicaban regularmente boletines y revistas que trataban de hacer llegar los análisis y la información útil a la base. Social Watch implementó una experiencia más compleja e innovadora. Roque señala que "El diálogo entre el Caucus de Desarrollo y otras redes,... resultó esencial para agudizar la percepción acerca de la necesidad de un mecanismo que mantuviera a los gobiernos bajo vigilancia constante en relación con los compromisos de Copenhague". Para garantizar una perspectiva global mediante la cual fueran monitoreados todos los gobiernos del norte y del sur se desarrolló un Índice de Compromisos Cumplimentados, que permitió comparar a los países contra sus propios logros anteriores. Se establecieron plataformas nacionales en torno al Índice, en las cuales se reunían las redes, movimientos sociales, ONG's, intelectuales y otros actores para dialogar y desarrollar campañas dirigidas a sus propios gobiernos. Estos procesos nacionales se vincularon a la abogacía global que se llevó a cabo en la Comisión de Desarrollo Social en la cual se lanzó el informe internacional. (Roque).

Un elemento crítico en la marcha hacia la revisión de cinco años fue la presencia en las reuniones de las comisiones de trabajo, pero también en los comités preparatorios regionales, consultas especializadas y actividades. Mientras sólo algunas ONG's pudieron participar en todo, algunas jugaron un papel fundamental mediante amplias consultas con la base, lo que contribuyó a profundizar el comprometimiento de las ONG's. Sin embargo, estas reuniones no siempre se organizaron de forma que contribuyeran al apoyo de un diálogo constructivo y gran parte del esfuerzo se dirigió a abrirle espacios a las ONG's y OSC's. En muchos casos los delegados no se pudieron insertar en el proceso de redacción, un elemento que aún depende de la voluntad de la presidencia de la comisión.^[7] Esto no constituyó un obstáculo cuando los

miembros de las ONG formaban parte de las delegaciones gubernamentales.

En algunos casos estos talleres y seminarios preparatorios ayudaron a forjar alianzas más fuertes con los delegados gubernamentales que irían a las reuniones de negociación y a las revisiones + 5. Nancy Kachingwe, de MWENGO, demuestra cómo las reuniones multilaterales de participantes se organizaron para acercarse a los gobiernos, OSC's y académicos y contribuyeron no sólo a las posibilidades de influencias las posiciones de los gobiernos africanos, sino también a fortalecer sus capacidades de negociación al "aportar nuevos análisis o añadir y corroborar los argumentos en contra del Acuerdo Económico Regional de Asociación (REPAS)", propuesta de libre comercio presentada por la UE.^[8] El CIBS lo define como regionalismo constructivo y ve en ello la posibilidad de obtener una mesa de negociación más balanceada, porque en las negociaciones globales los grupos del norte tienen más influencia.

Ya definidos sus objetivos y preocupaciones, las ONG's y otros actores de las OSC jugaron papeles cruciales en las conferencias + 5 en sí. Implicaba identificar a los aliados (y enemigos) claves, tanto en las delegaciones gubernamentales como en las agencias de la ONU e instituciones multilaterales, y trabajar con ellos para asegurar el éxito de sus esfuerzos. Se obtenían más éxitos cuando las ONG's habían trabajado a nivel nacional y regional. Roque señala "La capacidad de movilización de algunas plataformas nacionales y los canales de diálogo que abrieron hacia sus gobiernos respectivos se reflejaron positivamente en el proceso intergubernamental." Ya durante la revisión, las ONG's tuvieron que trabajar en favor de "alertar a las delegaciones débiles e inexpertas sobre las complejidades, tanto técnicas como políticas, de las negociaciones". También trabajaron para apoyar la creación de coaliciones estratégicas intergubernamentales que pudieran derrotar a las coaliciones y grupos conservadores. Un éxito clave en este sentido fue el establecimiento en Beijing + 5 de un grupo llamado "Algunos Países Latinoamericanos/Some Latin American Countries" (SLAC), que fue vital para el logro de los objetivos definidos por las ONG's. (Sen y Madunagu). No siempre las relaciones con los gobiernos fueron comunicativas. Mawngi analiza la dificultad para tratar de influenciar la posición del gobierno de EU en la mesa de negociaciones en Kyoto, el que decidió retirarse. Su trabajo argumenta que en casos como éste las ONG's y OSC's deben enfatizar más la educación de la opinión pública, tanto a nivel nacional como estadual, que es fundamental en los gobiernos federales.

Por último, un elemento clave del activismo de las ONG's en las revisiones +5 fue la relación con los círculos académicos y la comunidad científica. En muchos casos ésta fortalece su capacidad de influenciar las negociaciones. Los aportes de las ONG's ayudaron en los foros nacionales y regionales, pero también a nivel intergubernamental. A nivel nacional, como en el caso de África, las ONG's elaboraron numerosos documentos, que resultaron fundamentales para la preparación a los negociadores gubernamentales. A nivel intergubernamental, los análisis comparativos les brindaron una perspectiva general, que no tenían muchas delegaciones.

Notas

[1] Un trabajo aparte sintetiza las discusiones sostenidas. Al final se detalla la referencia completa de los trabajos y materiales adicionales.

[2] Esto se presentó como una consecuencia directa de las protestas que tuvieron lugar en torno a las cumbres internacionales, comenzando con Seattle y agravadas por los ataques del 11 de septiembre. Sin embargo, ésta no parece ser la única razón.

[3] Un documento del ECOSOC (E/2000/57) menciona a 14,000 personas representantes de los grupos mayoritarios que participan en la 19na. Sesión de la Asamblea General. Con relación a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos menciona que el foro global de ONG's presentó un documento final, después de múltiples consultas, sobre la Conferencia de Población. Ofrece una

lista de 153 ON's participantes en la revisión de cinco años. En la revisión de Mujeres y género, ofrece una lista de 3,106 representantes participando en la asamblea.

[4] Roque dice "el seguimiento de Copenhague atrajo a un número relativamente menor de Organizaciones de la Sociedad Civil, (que) limitó el ámbito de alianzas y cooperación con otros actores de la sociedad civil. Entre las asociaciones más estrechas con Social Watch, merecen especial atención las asociaciones con la red Dawn y con las redes Eurostep y SAPRIN.... Sin embargo, no hubo debate público (con CIBS).

[5] Tauli Corpuz sintetiza la historia detrás de esto de la siguiente forma: Como resultado de una iniciativa del Centro para Nuestro Futuro Común, ONG establecida en el Reino Unido, se organizó una reunión en la que se decidió crear un Comité Internacional Facilitador, que contribuyera a la participación de las ONG's en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, aunque no tenía el mandato de estructura política de las ONG's. El Foro de Organizaciones No Gubernamentales Internacional, INGOF, establecido después, trató de convertirse en dicha estructura, aunque otros grupos continuaron preparando declaraciones alternativas. Durante la conferencia en sí, varios grupos, especialmente a lo largo de las divisiones norte sur y de desarrollo medioambiental, sostuvieron intensas discusiones que ayudaron a desarrollar posiciones y puntos de vista comunes. Ver también, Felix Dodd, de los Pasillos del Poder a la Mesa de Negociación Global: el Comité Director de Ong's de la Comisión de Desarrollo Sostenible, en M. Edwards y J. Gaventa, Global Citizen Action, Rienner, 2001.

[6] Cabe preguntarse si las instituciones de la ONU y la UE no alentaron tal organización, para facilitar las relaciones con una estructura única organizada.

[7] Foro UNED, Volumen II, números V y VII.

[8] Ella continúa diciendo que no fortalecieron totalmente la capacidad de los gobiernos africanos en la mesa de negociación, donde la UE usó no sólo argumentos, sino también tácticas.

Segunda Parte

Las estrategias más cinco: algunos problemas identificados

Básicamente quisiera mencionar los problemas vinculados a la resolución de conflictos dentro de la comunidad de ONG's y OSC's, los problemas vinculados a las relaciones entre los interesados primarios y aquellos vinculados a la rendición de cuentas y la legitimidad. Probablemente hay otros, pero estos se destacan en los documentos analizados.

Los conflictos entre las coaliciones de ONG's son relativamente comunes. En algunos se limitan a la rivalidad entre sus programas, como en el caso de Social Watch y CIBS, con su Convención Antipobreza y su Pacto Antipobreza, respectivamente. Aunque hay algunos niveles de divergencia, en la mayoría de los casos ambos grupos interactúan con fines de abogacía. "Sin embargo, no hubo debate público. De hecho, el ambiente de la ONU, dirigido fundamentalmente a presionar a los gobiernos, no facilita la confrontación de puntos de vista opuestos entre las organizaciones de la sociedad civil, como si el principio no escrito de decisión consensuada fuera válido también para las OSC's y las redes". (Roque) En este caso, probablemente se debió alentar un esfuerzo más conciente de discutir estos puntos de vista, como en el caso de las ONG's de mujeres en los procesos de El Cairo y Beijing. (Sen y Madunagu).

Parece que los conflictos fueron más agudos en el caso del Comité Director de ONG's de la Conferencia de Desarrollo Social, como quedó plasmado en los documentos internos y por Tauli Corpuz. En este caso el conflicto entre dos copresidentes y probablemente entre otros miembros, surgió de las diferencias relativas a los procedimientos y a la aplicación del reglamento interno. Se presentó como "una relación tensa. Se hicieron reclamos y contrarclamos de falta de rendición de cuentas y de transparencia." (Tauli Corpuz). Estos reclamos fueron percibidos por muchos de los caucuses, grupos y reuniones regionales como que tenían un impacto en la eficacia de las ONG's en lo referente al proceso de negociación. Como resultado, tuvo lugar una discusión para evaluar el funcionamiento del Comité Director y la búsqueda de un mecanismo menos riguroso, en el cual los caucuses se pudieran volver a fortalecerse y renovarse. El camino hacia adelante parece estar en la autonomía constructiva. En este caso, no se pudieron resolver a través del mecanismo estructurado: el comité director, y se busca una solución a través de un mecanismo alternativo. Aquí tampoco parece haber un canal mediante el cual ventilar y confrontar tales diferencias.

Los conflictos entre las organizaciones de la sociedad civil están destinados a existir. Surgen de programas alternativos y competitivos, de diferencias entre las dirigencias, pero también de diferencias de poder y accesibilidad, como plantean Sen y Madunagu en su trabajo sobre las revisiones de Cairo y Beijing + 5. En este caso las diferencias de programa estaban ligadas a prioridades de programa norte sur: derechos individuales o desarrollo engendrado. "A través de esfuerzos sostenidos para construir alianzas, estas tensiones se eliminaron gradualmente y se articuló y legitimizó a nivel global el programa de justicia de género. Este... consenso se ancló en la indivisibilidad, en el carácter integral y en la universalidad de los Derechos Humanos... y en la noción de que un medio que les ofrezca posibilidades es el prerrequisito para hacer realidad los derechos de las mujeres." En otros casos no se exploró este camino de discusión sustantiva.

Mientras que las ONG's y OSC's representadas en las revisiones +5 podían discutir con sus bases y produjeron una agenda consensuada, esto fundamentalmente se hizo con las organizaciones intermedias, fueran ONG's u organizaciones populares. No involucró de manera especial a las organizaciones comunitarias ni a los interesados primarios en general. Como apunta Kachingwe "los talleres y seminarios no se celebraron a nivel de base/comunitario y fundamentalmente eran urbanos." Aunque las comunicaciones electrónicas favorecen un intercambio intenso entre partidarios situados en diversos puntos geográficos, aún se limitan a aquellos que poseen teléfono y conexión a Internet. Los interesados primarios están fundamentalmente excluidos. Además, el idioma y la jerga utilizados en las reuniones internacionales incrementan esta exclusión.

Las organizaciones se enfrentaron a esto mediante el establecimiento de plataformas nacionales (Roque), talleres regionales y subregionales (CIBS, Kachingwe), boletines informativos y publicaciones (Dodds, CIBS); pero no parece haber esfuerzos a nivel local por crear conciencia y fortalecer las capacidades.

Por último, hay problemas vinculados a la responsabilidad de las ONG's y OSC's que trabajan en las revisiones +5 de la ONU. Con relación a la responsabilidad descendente ante su membresía, los grupos que trabajan en el sistema de la ONU se diferencian por la posición social de su membresía, poder financiero o informativo, fortaleza de sus ideas o lapso de existencia. Si analizamos a los principales actores, notamos la siguiente diversidad en la membresía: en el caso del Comité Director de ONG's de la Conferencia de Desarrollo Social, su base está constituida por el caucus, los grupos especiales y las reuniones regionales; para Social Watch son las plataformas nacionales; para los procesos de El Cairo y Beijing son las mujeres y el movimiento femenino, incluyendo a organizaciones y personas; para el foro de la sociedad civil de los ACP es una mezcla de ONG's de apoyo y redes y también seminarios y talleres de sus múltiples participantes; y para los procesos de Kyoto se trata de un grupo de organizaciones fundamentalmente medioambientales. Como demuestran Roque o el trabajo del CIBS, ambos tienen mecanismos de responsabilidad ante su membresía y ante su base.

La responsabilidad de las ONG's y las OSC's no debe limitarse a su membresía y a su base, incluye también la responsabilidad horizontal para con sus pares, pero también una responsabilidad más estructural hacia la población y los ciudadanos en su conjunto. Como sugiere Mwangi, la falta de un esfuerzo continuado en cuanto a la educación cívica, disminuye la capacidad de lograr resultados en la mesa multilateral de negociación. Esto va más allá de los esfuerzos que se hagan por divulgar las actividades a través de publicaciones y páginas Web. Incluye el trabajo con los medios de comunicación, pero también la movilización popular. Tiene que ver con la transparencia y responsabilidad hacia otras ONG's y organizaciones de la sociedad civil con quienes comparten la mesa para organizar campañas de abogacía. También incluye trabajar con y en algunos casos fortalecer las capacidades de posnegociaciones de países en desarrollo, como demuestra Kachingwe. Incluye la creciente aceptación por las asambleas de la ONU de escuchar a representantes de ONG's.

La legitimidad de las ONG's y OSC's no se deriva sólo de las prácticas de responsabilidad y transparencia. También está vinculada a los valores universales, estructurados en las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos y en la capacidad de luchar por su universalidad. Esto plantea también el vínculo necesario entre legitimidad y eficacia en la búsqueda de valores, visión y misión.

Las estrategias más cinco: algunas lecciones generales

¿Es que se pueden sacar algunas lecciones generales de la participación de las ONG's y OSC's en los procesos de revisión + 5 a favor de la abogacía de las ONG's a nivel global?

¿Estructuras globales o alianzas flexibles?

Hay fuertes argumentos en favor de lo que hemos llamado alianzas basadas en la autonomía constructiva como la mejor estructura de organización y gobernabilidad para las ONG's y OSC's involucradas en la abogacía internacional. Acercar a las redes, caucuses, alianzas regionales y grupos especiales, en el proceso de interacción con las instituciones intergubernamentales, requiere de soluciones que impliquen una organización creativa, que al menos cumplan dos objetivos: convertirse en foro para compartir los programas y, a través de la discusión de las diversas perspectivas, lograr puntos de acción generales y consensuados; y, para abrir espacios en la mesa de negociación a las OSC's, fortalecer la capacidad de negociación general frente a las instituciones internacionales. Este tipo de alianzas autónomas creativas permite a cada grupo desarrollar sus esfuerzos de abogacía y traer y compartir sus innovaciones y creatividad, a la vez que le crea un espacio a la construcción del consenso. Las estructuras globales corren el riesgo de sobrevivir a su funcionalidad o fortalecer a dirigencias irresponsables. La ausencia de un foro

global, comité director o estructura similar donde se reúnan los grupos rivales, debilitaría la eficacia general de las ONG's y OSC's.

¿Legítima o responsable?

La responsabilidad y la legitimidad son temas cruciales para las ONG's y OSC's que se ocupan de la abogacía internacional. Tienen relación con las importantes cuestiones éticas que se les presentan; cuestiones sobre la transparencia, la eficacia en la obtención de metas, la devolución a su membresía y a su base, pero también a los participantes primarios, en nombre de quienes ellas hablan, desarrollando asociaciones y mecanismos de responsabilidad horizontal para con sus pares y evaluación independiente. Mientras muchos de los esfuerzos de rendición de cuentas de organizan en torno a las obligaciones para con la membresía y la base, no se otorga suficiente esfuerzo a cuestiones más amplias de legitimidad y responsabilidad tales como las mencionadas.

Ocupándose del conflicto

El conflicto debe asumirse como parte de las experiencias de abogacía de las ONG's y OSC's. Agendas rivales, dirigencias fuertes, diferencias en el acceso a las mesas de negociación, pero también diferencias de poder, mejor ejemplificadas por el acceso a importantes negociadores gubernamentales, información o recursos o conflictos más estructurales referentes a la división norte sur. El primer paso en la búsqueda de formas creativas de manejarlos es reconocerlos. Un segundo paso crucial es la voluntad de discutir las diferencias de forma más abierta. La experiencia del movimiento de las mujeres demuestra cómo esta voluntad resultó clave para la obtención de resultados en el proceso de El Cairo y Beijing. Un tercer paso es la construcción de espacios dentro de los procesos de las ONG's y OSC's, donde las diferencias se puedan reconocer y enfrentar. No necesariamente solucionará las diferencias, pero brinda esperanzas de encontrar puntos comunes.

Colaboración o conflicto: tratando con los gobiernos

Todas las experiencias analizadas muestran que el trabajo con los gobiernos y sus delegados es un elemento crucial para obtener resultados. Mientras la mayoría de las ONG's y OSC's tienen relaciones políticas complejas con sus gobiernos y generalmente forman parte de la oposición democrática, en las negociaciones internacionales deben trabajar con aquellos gobiernos que al menos sean favorables a los valores que persiguen. Esto incluye amplias áreas de colaboración: fortalecimiento de las capacidades, entrenamiento de las delegaciones en las áreas técnicas y políticas, ayudando a establecer grupos nacionales sobre temas específicos de la agenda o influyendo en la redacción. A veces esto se hace mediante política interna: formando parte de delegaciones gubernamentales, a veces se hace mediante presión externa. La colaboración con los gobiernos no excluye el conflicto y la presión callejera. En muchos casos se necesita una adecuada combinación de ambos para lograr resultados.

Intercambiando experiencias

Una última experiencia se vincula a uno de las recomendaciones del FIM: la necesidad de sostener un intercambio más sistemático sobre las experiencias de abogacía internacional. Siendo la influencia en las negociaciones internacionales un área relativamente nueva de la actividad de las ONG's y OSC's, ha tenido lugar un intenso proceso de aprendizaje y un creciente aumento de la literatura sobre el tema. Lamentablemente aún hay espacios limitados para la fertilización entre los grupos que trabajan en diferentes escenarios internacionales. También es necesario desarrollar mejores instrumentos de monitoreo de las actividades realizadas por las ONG's y OSC's y eventualmente alerten de los problemas. Sólo se logrará si derivamos lecciones más generales de nuestro trabajo.

Principales documentos consultados

- Dodds Felix, De los pasillos del poder a la mesa global de negociaciones: El Comité Director de ONG's de la Comisión de Desarrollo Sostenible, en M. Edwards y J. Gaventa, Global Citizen Action, Rienner, 2001.
- CIBS, La Sociedad Civil, la Cumbre de Copenhague y la Gobernabilidad Internacional, Documento de Copenhague no. 13, CIBS.
- Kachingwe Nancy, Las Renegociaciones Comerciales de Lomé IV, Valoración de las intervenciones de la Sociedad Civil africana, FIM, 2001.
- Mwango Wagaki, ¿Cambio climático: Lecciones para las OSC's? FIM, 2001.
- Roque Atila, El proceso de Copenhague +5 y la experiencia de Social Watch: notas para un debate, FIM, 2001.
- Sen Gita y Madanagu Bene, Entre globalización y fundamentalismo: Justicia de Género en las Revisiones de Cairo +5 y Beijing +5, FIM, 2001.
- Tauli Corpuz Victoria, La participación de la Sociedad Civil en el proceso post-UNCED (Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo): Lecciones aprendidas, FIM, 2001.
- Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, Valoración del progreso alcanzado dentro del sistema de Naciones Unidas, mediante la revisión de las conferencias, en la promoción de una implementación integrada y coordinada y un seguimiento de las principales conferencias y cumbres de Naciones Unidas en los campos económico social y afines, Informe del Secretario General, E/2000/57
- Consejo Económico y Social, Implementación de conclusiones aprobadas 2000/2 del segmento de coordinación del Consejo sobre el seguimiento integrado y coordinado de conferencias, particularmente el punto de vista expresado por las comisiones de trabajo, Informe del Secretario General, E/2001/73.