

Sociedad civil y seguridad colectiva

Luis Pérez-Prat Durbán

Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad Pablo de Olavide
(Sevilla)

El informe del Grupo de Alto Nivel, a pesar de reconocer su contribución al fortalecimiento de la ONU como institución de gobernanza global, no concede a los actores no estatales un verdadero peso político legalmente formalizado en el marco de la Organización. El Informe apenas hace referencia al papel de la sociedad civil. Más allá de estas críticas fundadas, una cuestión que se podría discutir es: ¿qué pueden aportar los actores no estatales en el campo de la seguridad colectiva?

El debate en Naciones Unidas acerca de sus relaciones con la sociedad civil ha alcanzado una intensidad inusitada en los últimos tiempos, muestra evidente de que la contribución de los actores no estatales al fortalecimiento de la organización es reconocida y, a la par, que el marco que se les oferta desde la institución universal se ha revelado insuficiente, como prueban los múltiples procedimientos informales que han circundado tradicionales relaciones oficiales, de espíritu consultivo. Los últimos pasos dados de la reflexión abierta por el Secretario General en esa dirección se concretan en la aparición del Informe Cardoso, elaborado por el Grupo de personas eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, recibido por Kofi Annan el 11 de junio de 2004 (A/59/354). Pero no es éste el tema que directamente nos ocupa, aunque sirva de telón de fondo de nuestro afán principal.

Otro grupo dependiente del Secretario General, en este caso el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, ha emitido recientemente un informe sobre la seguridad colectiva ("Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos" - doc. A/59/565), a modo de doctrina de las Naciones Unidas sobre el particular. En sus ciento siete páginas se contienen apenas veinte referencias a la sociedad civil; cinco al sector privado, de las cuales cuatro son una reduplicación de las anteriores, en presentación de un binomio "sociedad civil y sector privado", mal avenido en términos conceptuales; y seis a las organizaciones no gubernamentales. Un guiño explícito se realiza al Informe Cardoso, sumándose a la recomendación en él contenida afín de que se articulen mejor las relaciones entre la Asamblea General y las organizaciones de la sociedad civil (p. 74). Otro más críptico, en la misma dirección, muestra la satisfacción del Grupo por la mayor participación de la sociedad civil en las labores del Consejo de Seguridad (p. 77).

Eso sí, en el Informe se reconoce que la mayor eficacia de las instituciones dedicadas a la seguridad colectiva se anuda con una actuación que contempla objetivos comunes a los de la sociedad civil, sobre todo en tareas de mediación, estrategias de reducción de la pobreza (p. 24) o lucha contra pandemias como el SIDA (p. 32 y 88), e, inclusive, que fue gracias a la acción concertada de organizaciones de la sociedad civil y Estados miembros interesados que se logró la celebración del convenio de Ottawa de 1997 para la prohibición de las minas antipersonas (p. 39). Ítem más, que para la consolidación de la paz es imprescindible una mayor consulta a dichas organizaciones (pp. 41 y 69). Poca cosa más.

Una primera reflexión debe avanzarse: es éste, el de la seguridad colectiva, sin duda alguna, un sector donde prevalece la concepción más tradicional de las relaciones internacionales, que fía en el dato estatal, en la soberanía, la clave del sistema. El propio Informe lo aclara, por vía de principio, al advertir que el nuevo

consenso que se busca debe partir de la base de que “los principales protagonistas de la lucha contra todas las amenazas..., siguen siendo los Estados soberanos, cuya función y responsabilidades, y derecho a ser respetados, están consagrados en la Carta de las Naciones Unidas” (p. 16). De la propia composición del Grupo -sólo un miembro adscrito a una organización de la sociedad civil: el International Crisis Group, y además fue en su día ministro de asuntos exteriores australiano- no podía esperarse consideración de distinto tono y, huelga decirlo, tampoco reflejaría la realidad de haberse perfilado un modelo que entronizara una participación societaria en pie de igualdad con los Estados, al calor de una lectura finalista del preámbulo de la Carta (“Nosotros los pueblos”). Escasísima apertura, por tanto, a una realidad emergente desde hace décadas: la instalación en la vida internacional (transnacional o global, si se quiere) de fuerzas no estatales con capacidad de intervención en múltiples planos “normativo, de gestión de los asuntos más diversos (medioambientales, derechos humanos, cooperación al desarrollo y un largo etc.), de vigilancia del cumplimiento de las normas y estándares internacionales por los actores tradicionales,...”.

El resultado final, y léanse las recomendaciones del Informe, trasluce un punto de cicatería para con la real contribución de las fuerzas de la sociedad civil a una seguridad colectiva entendida, como es el caso, en sus aspectos multidimensionales. Muchas veces se ha dicho ya que el debate no gira en torno a si posibilitar o no la participación de la sociedad civil en los entramados institucionales internacionales, sino en cómo articularla. Y esto resulta especialmente pertinente en el caso de Naciones Unidas. La Parte IV del Informe, dedicada a propugnar cambios en el diseño institucional para el logro de “unas Naciones Unidas más eficaces para el siglo XXI”, transita con timidez deliberada, fruto de dos factores, al menos: uno, la atronadora falta de consenso entre los Estados sobre el cómo de la participación societaria en Naciones Unidas, lo que se traduce en un bloqueo de cualquier reforma del estatuto ofertado en la actualidad; y dos, que muchos países sostiene una deliberada e interesada concepción, más que anquilosada, de las organizaciones de la sociedad civil como fuerzas exclusivamente dedicadas a los aspectos de la gestión social, económica, cultural, que no deben entrometerse en el núcleo duro de la política organizativa de una institución cuya esencia intergubernamental debe mantenerse a toda costa.

El Informe no alcanza ni por asomo las pretensiones participativas de los actores no estatales, muchos de ellos agentes políticos y, por qué no, normativos - en este sentido se reconoce su necesaria y relevante aportación para que viera la luz la convención de minas antipersonas- de primer orden. El abanico de propuestas del Grupo admite la posibilidad de que la Asamblea General revise su relación con la sociedad civil, en referencia al Informe Cardoso, pero no concreta nada, cuando existen desde hace tiempo reivindicaciones precisas, hasta un proyecto de resolución - propiciado en 2000 por el International NGO Task Group on Legal and Institutional Matters - que arbitra ante dicho órgano un estatus consultivo similar al del Consejo Económico y Social. Más fácil todavía sería apostar por un estatuto genérico ante toda la organización universal, y no por el reconocimiento de relaciones fragmentadas, ante uno o varios de sus órganos. Menos comprometida todavía resulta la satisfacción con la que el Informe acoge las prácticas y contactos oficiosos en torno al Consejo de Seguridad, al estilo de las fórmulas que permiten organizar reuniones oficiosas con representantes de la sociedad civil (por ejemplo, la fórmula Arria), pero nada se propone, por ejemplo, otorgarles de iure carta de naturaleza. Seguirán quedando al albur de la voluntad de los miembros del órgano de la ONU.

Tampoco se da el paso de integrar, aunque sea como observadores, a representantes del mundo de la sociedad civil, en el nuevo órgano que propone el Informe: la Comisión para la Consolidación de la Paz. Más extraña resulta, a priori, esta opción, puesto que el valor incontestable de las ONG y otros entes de la vida

societaria se sitúa en esa dimensión de prevención material y de cauterización, antes, durante y después de un conflicto. Pero la laguna también se repite cuando se afronta, en opinión del Grupo, la reordenación de las funciones a desempeñar por el Consejo Económico y Social, órgano entre otros aspectos llamado a convertirse en el "foro sobre cooperación al desarrollo". Una vigorosa llamada a que en él participe la comunidad al desarrollo al más alto nivel puede engendrar lecturas de muy diverso tipo, tanto intergubernamentales como no estatales.

Quizás la pregunta sea, sin eludir los problemas que suscita la conexión con un mundo tan variopinto, numeroso y contradictorio como el de la sociedad civil: ¿qué pueden aportar sus organizaciones en el campo de la seguridad colectiva? Más allá de las capacidades demostradas hasta ahora - conocimiento de primera mano de los escenarios reales en los que la organización universal debe cumplir sus funciones, capacidad de actuación en todas las dimensiones que interesan a los conceptos multidimensionales de la seguridad, canales de interlocución directos con los colectivos afectados, etc. - desde el punto de vista genérico, las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir a la revitalización del sistema de Naciones Unidas, aportando una visión plural, las más de las veces desordenada, diferenciada de la de los Estados miembros, en suma, una dosis de legitimidad, no alternativa, sino concurrente, de la que no puede prescindirse. En opinión de la Vicesecretaria General, Louis Fréchette, con ocasión de la discusión en la Asamblea General, el 4 de octubre de 2004, del Informe sobre las relaciones entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, "a medida que los problemas del mundo se hacen más complejos, las Naciones Unidas no deberían limitar sus procesos de decisión exclusivamente a los gobiernos, sino abrir sus discusiones a una mayor contribución de grupos de la sociedad civil y del sector privado", para enriquecer así el debate intergubernamental. Pero, con mimbres como los enhebrados en la reflexión sobre la seguridad colectiva, a huero suena la retórica que envuelve en sus páginas las menciones a la sociedad civil.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org. / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at comments@fride.org.