

La participación de la sociedad civil en las Naciones Unidas

Luis Alfonso de Alba

Introducción¹

Fundada en 1945, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es la más universal y representativa organización intergubernamental con la que cuentan los Estados para debatir y enfrentar retos de naturaleza diversa, sobre todo aquellos que exigen una acción concertada de la comunidad internacional para su solución. Como toda institución, la ONU ha debido transformarse como respuesta a las exigencias planteadas por los fenómenos que a lo largo de sus casi setenta años de existencia han caracterizado las relaciones internacionales. Entre tales transformaciones se encuentra darle cabida en el seno de una institución de naturaleza estatal a las expresiones surgidas de actores no estatales, comúnmente agrupados bajo el término *sociedad civil*, hecho que se hizo particularmente evidente en el

¹ Las ideas plasmadas en este artículo fueron expresadas en la conferencia magistral “Incidencia de la sociedad civil en la política internacional”, en el Seminario Internacional “Retos y nuevos temas en la relación entre gobiernos y sociedades civiles”, México, D. F., 27 y 28 de agosto de 2012. Deseo agradecer a Miguel Díaz Reynoso, por la invitación al encuentro. También deseo agradecer a Víctor Genina por su apoyo en la redacción y la investigación documental.

decenio de 1990, que se caracterizó por una actividad intensa de la Organización ante el fin de la Guerra Fría.

La importancia de la participación de la sociedad civil en la discusión y formulación de respuestas frente a los retos y las oportunidades que plantea el escenario internacional estriba en que estos actores no sólo representan intereses y aspiraciones que los gobiernos deben tener en debida cuenta, sino también en que poseen un conocimiento fundamental por encontrarse en numerosas ocasiones en la primera línea frente a realidades que exigen para su solución conocerlas a profundidad y actuar concertadamente ante ellas. Esto es algo esencial tanto en el ámbito multilateral, específicamente en las Naciones Unidas, como en el ámbito interno, en el que, entre otras tareas, puede brindar una ayuda importante en la formulación de la política exterior de los Estados.

Por lo anterior, en el presente ensayo se lleva a cabo una breve revisión del marco normativo en el que la participación de la sociedad civil ha tenido lugar y cuál ha sido, en general, el contexto en que ha participado en el seno de las Naciones Unidas. Posteriormente, se tratará la necesidad de adecuar este marco normativo a las demandas legítimas de mayor participación por parte de la sociedad civil y la consecuente necesidad de definir conceptos claves que posibiliten esta amplia participación. Asimismo, se hará una revisión del tipo de relación que México, en tanto Estado Miembro de la ONU, ha logrado establecer en diferentes procesos de negociación con la sociedad civil, destacando el impulso que el país ha dado a las organizaciones no gubernamentales (ONG) para que tengan mayor incidencia en el proceso de toma de decisiones y el éxito variable que este impulso ha tenido. Por último y a manera de conclusión, con base en lo fructífero de dicha relación, se hará una breve mención de la importancia de ver en la política exterior una palanca para cambios indispensables en el ámbito nacional.

Marco normativo y contexto general de la participación de la sociedad civil en las Naciones Unidas

Con base en el artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas, la participación de las ONG en los trabajos de la ONU cae dentro de las atribuciones del Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés), que:

Podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembro de las Naciones Unidas.²

Esta disposición en la Carta permitió que, desde 1946, ONG participaran en los trabajos del ECOSOC. Conforme la demanda de participación de la sociedad civil aumentó, los miembros de las Naciones Unidas acordaron establecer las disposiciones que regularían su participación. Así, en 1968, se adoptó la resolución 1296 del ECOSOC, por la cual se establecían los principios y los mecanismos por los cuales las organizaciones de la sociedad civil podrían sostener “relaciones consultivas” entre ellas y el ECOSOC. Es precisamente en la resolución 1296 donde se establecen las dos categorías de participación que hasta la fecha existen y la que crea el Comité sobre Organizaciones No Gubernamentales, encargado de determinar a qué organización se le concederá el estatus consultivo cuando así lo haya solicitado.

Este marco reglamentario es evidentemente restrictivo y obsoleto, pues la última revisión y actualización que experimentó data de 1996, al aprobarse la resolución 1996/31 del

² Carta de las Naciones Unidas, art. 71.

ECOSOC, la cual no representó un avance suficiente para garantizar una participación amplia de las ONG en los trabajos de las Naciones Unidas, tal como se evidenciaría en la multiplicidad de arreglos *ad hoc* que se establecieron en diversos procesos de negociación subsecuentes en el seno de la ONU y que se caracterizaron por un mayor grado de inclusión y apertura en relación con las ONG.

Los primeros espacios que se abrieron de forma más radical a la participación de las ONG fueron los procesos preparatorios de las diversas conferencias mundiales organizadas en el decenio de 1990 (la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo o Conferencia de Río en 1992, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos o Conferencia de Viena en 1993, la Conferencia sobre Población y Desarrollo o Conferencia de El Cairo en 1994, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer o Conferencia de Pekín en 1995 e, incluso, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo o Conferencia de Monterrey en 2002).

En los procesos preparatorios de todas estas conferencias mundiales se tomó la decisión de establecer procesos de acreditación paralelos con el objetivo de darle cabida a un número mucho mayor de organizaciones que no contaban con el estatus consultivo del ECOSOC. Para ello se establecieron algunos criterios y disposiciones generales. En relación con su admisibilidad se acordó que aquella organización interesada en participar en las conferencias debía presentar una solicitud y, de no ser objetada por algún Estado Miembro, obtenía automáticamente su acreditación.

Con el paso de los años, este procedimiento de no objeción se ha convertido en una especie de derecho de veto en manos de los Estados que limita la participación de las ONG en los trabajos de las Naciones Unidas, lo cual constituye un retroceso y resulta hasta peligroso. En otras palabras, la apertura que

se dio en el marco de las conferencias mundiales del decenio de 1990 tiende a revertirse. Esta tendencia se explica, entre otras causas, por los abusos registrados a ese mayor espacio de participación en los que incurrieron algunas ONG, lo cual es comprensible dada la enorme diversidad de estas organizaciones. Asimismo, más allá de los criterios sobre el contenido de dicha participación, en ciertas ocasiones se debe poner cuidado incluso en las cuestiones logísticas y de seguridad; por ejemplo, en relación con la capacidad de los recintos para recibir a un número determinado de organizaciones o la posibilidad de que algunas organizaciones alteren de forma violenta el orden de la reunión, como ha llegado a ocurrir. Así, y teniendo en cuenta todo lo anterior, es imperativo someter a revisión y plantear la necesidad de adecuar el marco normativo que rige la participación de ONG en los trabajos de las Naciones Unidas, incorporando a él las mejores prácticas que con el tiempo se han ido acumulando, como se señalará más adelante.

Para continuar con el análisis del marco general en el que tiene lugar la participación de las ONG, debe señalarse que no sólo dentro del ECOSOC se ha registrado una ampliación de espacios a esta participación. En el seno de la Asamblea General también se han desarrollado procesos en este sentido aunque de alcance más limitado. Al respecto, vale la pena señalar la iniciativa de México, en 2002, de introducir una resolución en la que se establecía un procedimiento de acreditación muy similar al empleado en las conferencias internacionales mencionadas, en el marco de la negociación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Cabe señalar que no existía ningún precedente sobre una iniciativa de ese tipo en la Asamblea General, pero las legítimas demandas de participación de las ONG en la materia, las cuales hicieron suyo el lema de los pueblos indígenas que por tantos años habían negociado la Declaración de las Naciones

Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (“Nada sobre nosotros sin nosotros”), hacían imperioso que se garantizaran mayores espacios para su participación en el proceso negociador. Ante ello, la resolución le daba competencias de acreditación al Comité Especial que había sido creado para negociar la Convención. Más aún, en la resolución se acordaba que 12 de los expertos que participarían en las negociaciones serían representantes de la sociedad civil y gozarían de los mismos derechos y el mismo trato que recibían los representantes gubernamentales. De esta forma, los representantes de ONG no sólo asistieron a las negociaciones, sino que tomaron parte activa en ellas y tuvieron gran incidencia en el resultado del proceso. Es decir, pasaron de ser observadores y, en el mejor de los casos, fuentes de consulta, a actores en la formulación de los acuerdos a los que llegaban los Estados en la ONU.

El otro caso, también extraordinario y que acabo de mencionar, es el proceso negociador de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En ese proceso, que si bien se daba en un formato más flexible porque tenía lugar en Ginebra, en el contexto de derechos humanos —tradicionalmente más abierto a la participación de la sociedad civil—, lo interesante fue no sólo que estaban representantes gubernamentales y no gubernamentales, sino que, además, los segundos podían hacer propuestas concretas de lenguaje, así como criticar y oponerse a las propuestas de los gobiernos; del mismo modo, los representantes indígenas se constituían en actores en la redacción final del texto.

Es cierto que no se alcanzó el consenso en el proceso, pues fue un esfuerzo de más de veinte años, particularmente intenso en los últimos dos, pero vale la pena destacar que, en su momento, el presidente del Grupo de Trabajo, el diplomático peruano Luis Enrique Chávez, pudo presentar una propuesta de compromiso que fue bien recibida por todas las partes,

incluidos los pueblos indígenas. Más aún, había un entendido lo suficientemente claro según el cual si los pueblos indígenas rechazaban el proyecto, ningún Estado presionaría su adopción; en otras palabras, los Estados no aceptarían un proyecto de Declaración que no fuera del agrado o cuando menos de la aceptación de los pueblos indígenas.³

Adecuación del marco normativo sobre la participación de la sociedad civil en las Naciones Unidas y definiciones relevantes

Como se mencionó ya, la última revisión que se hiciera al marco normativo sobre la participación de la sociedad civil en las Naciones Unidas se realizó en 1996, al adoptarse la resolución 1996/31 del ECOSOC. El marco actual es de naturaleza restrictiva, razón por la cual desde mediados del decenio anterior se han realizado diversos intentos por contar con un marco que permita una más amplia y significativa participación de las ONG en los trabajos de la ONU. Sin embargo, tales esfuerzos han resultado infructuosos.

De estos intentos, el más significativo fue el informe presentado en 2004 por el “Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil”, creado por iniciativa del entonces secretario general, Kofi An-

³ Sobre el proceso de la aprobación, por el Consejo de Derechos Humanos, Ginebra, junio de 2006, y la adopción por la Asamblea General, Nueva York, septiembre de 2007, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, véase Luis Alfonso de Alba, “The Human Rights Council’s Adoption of The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”, en Claire Charters y Rodolfo Stavenhagen (eds.), *Making the Declaration Work. The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Copenhagen, International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) (Documento núm. 127), 2009, pp. 108-137.

nan, y presidido por el ex presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, informe conocido comúnmente como Informe Cardoso.

El informe, titulado *Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global*, parte de la premisa de que la gobernanza global ha dejado de ser una preocupación exclusiva de los gobiernos y, por tanto, ante la pujanza de la sociedad civil, “establecer relaciones constructivas entre las Naciones Unidas y la sociedad civil ha dejado de ser una opción para convertirse en una necesidad”.⁴

Si bien este informe contiene una serie de recomendaciones encaminadas a alcanzar una mayor apertura de las Naciones Unidas al trabajo conjunto con la sociedad civil, trata también aspectos técnicos fundamentales relacionados con el proceso de acreditación de las ONG en los procesos de negociación de la ONU. Así, por ejemplo, el informe señala que el proceso de acreditación imperante:

Está excesivamente politizado, es costoso y puede representar un obstáculo a la participación, especialmente de las organizaciones de la sociedad civil de los países en desarrollo, [por lo que recomienda] que se unifiquen los actuales procesos de acreditación [...] en un mecanismo único bajo la autoridad de la Asamblea General.⁵

Sin embargo, el mayor mérito del Informe Cardoso estriba en que las recomendaciones llaman a la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en los trabajos de las Naciones Unidas en los dos sentidos que, en opinión de sus autores, se requieren: por un lado, es necesario garantizar no sólo el acceso

⁴ Asamblea General, *Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global. Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil*, A/58/817, 11 de junio de 2004, p. 3.

⁵ *Ibid.*, pp. 11-12.

a la información relevante y a la asistencia a las reuniones y procesos, sino garantizar también la incidencia de las organizaciones en el proceso de toma de decisiones al interior de la ONU. Desafortunadamente, no ha habido una sola resolución que dé continuidad a estas recomendaciones y, más ampliamente, a estos ejercicios de análisis; de esta forma, hasta hoy, el marco normativo no ha sido modificado.

En la tarea de reformar el marco normativo de la participación de organizaciones de la sociedad civil en las Naciones Unidas debe comenzarse por abordar la complejidad de las categorizaciones y definiciones vigentes. Al respecto, debe tenerse presente que actualmente en la ONU sólo existen dos categorías de participantes: o se es Estado Miembro, lo que implica contar con todos los derechos, o se es observador; en esta última categoría se encuentran desde los organismos internacionales del propio sistema de las Naciones Unidas y las instituciones intergubernamentales que no son parte del sistema, hasta los parlamentarios y los grupos de interés u organizaciones reconocidas como parte de la sociedad civil.

En relación con estas últimas, se ha aceptado comúnmente la división que se estableció en la Conferencia de Río de 1992, la cual reconoce nueve categorías diferentes de grupos de interés o *constituencias*, a saber: ONG tradicionales (ambientalistas y otras con una cobertura más amplia, como derechos humanos, por ejemplo, el sector privado, la academia, representantes de los sectores sociales [sindicatos], representantes de mujeres, representantes de pueblos indígenas, representantes de campesinos, representantes de jóvenes y representantes de autoridades locales, aun cuando sean representantes gubernamentales). Esta clasificación se ha empleado desde 1992.⁶

⁶ “[Para el proceso de negociaciones sobre el cambio climático,] inicialmente, había dos grupos de interés, las organizaciones no gubernamentales de las em-

Así, el primer problema que debe enfrentarse, y que resulta evidente, es conservar o no esta categorización o división de los distintos actores y organizaciones que componen lo que dentro de la ONU se considera la “sociedad civil”. Además, debe tenerse presente un segundo problema que se deriva del anterior. Tanto las autoridades locales como algunos de los representantes de los pueblos indígenas no aceptan ser considerados actores “no gubernamentales”, en el primer caso por razones obvias y en el segundo, porque algunos representantes indígenas ejercen funciones de gobierno (autogobierno o ciertas funciones administrativas públicas), y exigen que dichas atribuciones les sean reconocidas, tal como lo establece la propia Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por otro lado, deben tenerse en cuenta las particularidades del caso de los parlamentarios, quienes, si bien representan a un poder estatal, no son representantes gubernamentales, razón por la cual en ocasiones rechazan ser asociados a la sociedad civil, aduciendo que cuentan incluso con mecanismos

presas y la industria (BINGO, por sus siglas en inglés) y las organizaciones no gubernamentales ambientalistas (ENGO, por sus siglas en inglés). Otros grupos de interés se han creado desde entonces. En primer lugar, las autoridades municipales y de gobiernos locales (LGMA, por sus siglas en inglés) en la COP1; después las organizaciones de pueblos indígenas (IPO, por sus siglas en inglés) en la COP7; las organizaciones no gubernamentales de investigación e independientes (RINGO, por sus siglas en inglés) en la COP9 y, finalmente, las organizaciones no gubernamentales de sindicatos (TUNGO, por sus siglas en inglés) en la COP14. Otros tres grupos adicionales han solicitado estatus de grupo de interés y están actualmente bajo revisión hasta la COP17: organizaciones no gubernamentales de granjeros y agricultores, las de mujeres y género, y las de jóvenes (YOUNGO, por sus siglas en inglés). Los puntos focales de estos nueve grupos de interés facilitan el intercambio de información entre el secretariado y las organizaciones admitidas como observadores. Sin embargo, organizaciones religiosas y los parlamentarios permanecen fuera de estos nueve grupos de interés”. Convención Marco sobre el Cambio Climático, “Non-Governmental Organization Constituencies. What Are Constituencies?”, en http://unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/constituency_2011_english.pdf (traducción del inglés del autor).

de concertación propios como la Unión Interparlamentaria, mientras que hay otros que prefieren actuar a través de ONG de parlamentarios.

Por ello, al hacer la revisión del marco normativo deberá tenerse en cuenta toda la complejidad de las divisiones o categorizaciones, y analizar las ventajas y desventajas de los modelos vigentes.

Por otra parte, también en la revisión del marco normativo, deberá hacerse una distinción entre las ONG y las instituciones intergubernamentales internacionales. Lo anterior teniendo en cuenta que, con base en la división actual de miembro u observador y, dentro de esta última categoría, si se es institución internacional u ONG, se determinan los privilegios que se conceden a cada entidad, como el acceso a las salas o la invitación a reuniones informales de negociación.

En relación con las definiciones como tales, comúnmente se menciona que, al intentar hacer una clasificación de las ONG, debe tenerse en cuenta su gran diversidad temática, sus posibilidades financieras, si representan intereses de países del norte o del sur, entre otros. En mi opinión es precisamente esta diversidad la que constituye hoy la riqueza de las ONG como un actor indispensable, por lo que debe ser reforzada en términos positivos.

Como ejemplo, vale la pena mencionar lo ocurrido en 1993, en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, en Viena. En esa ocasión, se había acordado que los gobiernos se reunirían en un piso del Centro de Convenciones y las ONG en el piso inferior. Mientras en el piso de arriba no se avanzaba en las negociaciones, lo cual sería posible hasta ya avanzada la segunda semana gracias al esfuerzo del embajador Bedoya, representante de Brasil, en el piso de abajo comenzó a suscitarse un desordenado debate entre las aproximadamente mil quinientas ONG participantes. El motivo de discordia fue la oposición de muchas organizaciones a la presencia, entre las ONG, en su cali-

dad de representante de una de ellas, del ex presidente James Carter, y la solicitud de que abandonara el recinto, aduciendo que no podía considerársele representante de una organización de la sociedad civil. Como respuesta, el representante de otra ONG afirmó que no compartían la propuesta, pero que si se acordaba la expulsión de Carter de la reunión, entonces se solicitaría que fuera expulsado el representante de Sendero Luminoso, quien también participaba en ella.

Con esta anécdota se ejemplifica que los contextos políticos son igualmente un factor determinante en la definición de qué ONG es considerada admisible en los trabajos de las Naciones Unidas. Así, quienes en algún momento son considerados grupos guerrilleros, pueden llegar a considerarse representantes políticos legítimos, o viceversa, basta pensar en lo que ha ocurrido en países de América Latina o Afganistán. Por ello, el tema de las definiciones debe ser evaluado en su amplitud y complejidad.

Relación de México con organizaciones de la sociedad civil en las Naciones Unidas

En diferentes procesos de negociación, la delegación de México ha impulsado la participación de las organizaciones de la sociedad civil y ha logrado establecer con ellas relaciones de trabajo mutuamente benéficas. Se han mencionado ya los casos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como dos ejemplos de colaboración particularmente exitosa, en los que gracias al empuje de la delegación mexicana, las organizaciones de personas con discapacidad y los representantes de pueblos indígenas contaron con espacios de participación extraordinariamente amplios.

A continuación se hará referencia a otras experiencias en las que he tenido una participación directa, pero antes se plantearán unas observaciones breves sobre los obstáculos que la delegación de México ha enfrentado en su búsqueda por garantizar mayores espacios a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el seno de la ONU.

En primer lugar debe señalarse que las condiciones y los aliados gubernamentales de México involucrados en la consecución de este objetivo han variado de acuerdo con el tema de que se trate. Así, por ejemplo, la oposición más decidida que México ha enfrentado a la participación de las organizaciones de la sociedad civil ha provenido, contrariamente a lo que muchos pudieran llegar a pensar, de la Unión Europea, Canadá y Estados Unidos.

Surge la pregunta: ¿cómo los países desarrollados pueden oponerse a una participación amplia de la sociedad civil en un proceso al interior de las Naciones Unidas? La respuesta es sencilla y tiene que ver con el tema —central para el gobierno y pueblo de México— en el que se ha promovido esta participación: la migración internacional. En torno al mismo, los países desarrollados, con ciertos matices, se unen en su oposición a la participación de las ONG en el tema.

Incluso se han llegado a realizar campañas abiertas en contra de la sociedad civil involucrada en el tema migratorio. Por ejemplo, en el caso del Foro Global sobre Migración y Desarrollo, en 2007, el gobierno canadiense llegó a proponer oficialmente no sólo que las reuniones de representantes gubernamentales se realizaran por separado de las de la sociedad civil, sino que estas últimas se llevaran a cabo por lo menos tres meses antes de la reunión gubernamental para evitar “contaminaciones”. No fue sino hasta la realización de la cuarta edición del Foro en noviembre de 2010, en Puerto Vallarta, México, en donde, como una gran concesión y gracias a los esfuerzos desplegados por la delegación mexicana, logró crearse un espacio, conocido

como “interphase”, en el que ambas reuniones coincidían. Éste consistía en que las ONG invitaban a los gobiernos a participar en su reunión y, a cambio, ellas eran invitadas a leer los resultados de sus deliberaciones en la reunión gubernamental; de este modo se daba un intercambio, aunque limitado. Ésa ha sido sin duda la mayor oposición que México ha encontrado en sus esfuerzos por abrir mayores espacios a la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Si el tema en cuestión es el de derechos humanos, la situación se torna, evidentemente, muy diferente: la Unión Europea aboga por la participación de todas las organizaciones, pero también se presentan divergencias entre los países que tradicionalmente tienen una posición más reacia respecto a las ONG. En algunos casos, países como Pakistán, China o India pueden encontrarse en un extremo, mientras que Cuba puede estar en el otro, ya que sí ha aprendido a trabajar con la sociedad civil y hace su parte para establecer ciertos contrapesos con organizaciones procubanas alentadas por otros gobiernos, en particular fuera de su territorio. En otras palabras, hay matices que deben tenerse en cuenta de acuerdo con el tema y el país en cuestión.

Otro tema que vale la pena señalar, independientemente de los casos de mayor o menor éxito entre la delegación de México y las ONG, es uno que con frecuencia es silenciado. Me refiero al hecho de que, en algunas ocasiones, los gobiernos han abierto los espacios a una mayor participación sin que para ello estén listas las propias organizaciones. Al respecto, la experiencia paradigmática más reciente, originada en 2006, la constituye el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, donde quedó demostrado que la sociedad civil no estaba preparada todavía para asumir la responsabilidad y la participación que algunos Estados querían brindarle.

Como se recordará, en el marco de la Comisión de Derechos Humanos se celebraba una reunión al año para ONG. Era una sesión que se prolongaba por muchas horas, desde la mañana hasta ya bien entrada la noche, en la que participaban todo tipo de ONG presentando denuncias, casos y propuestas, en un mismo segmento todo, que constituía la contribución de las ONG a los trabajos de la Comisión.

Durante la presidencia de México del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2006-2007), en su año fundacional (2006), se tomó la decisión de abrir la participación de las ONG y las instituciones nacionales de derechos humanos en todas las sesiones del Consejo y en todos los espacios de análisis o de consulta, inclusive en el diálogo con la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y con los relatores especiales. Evidentemente, esto se logró tras algunas batallas procesales, en particular con la delegación china, misma que encabezó la oposición de un grupo de países que se oponía a esa apertura, pese a lo cual no sólo se mantuvo, sino que se ha consolidado con el tiempo.

Así, en todas las sesiones del Consejo, las ONG —por lo menos un número reducido de ellas— pueden hacer uso de la palabra. Debe aclararse que al hacer referencia a números reducidos, éstos se explican en función de la disponibilidad de tiempo y no por otras consideraciones. Las presentaciones de informes de los relatores especiales, por ejemplo, se organizan en periodos de máximo una hora y en él deben intervenir también los Estados involucrados, por lo que se consiguió que las ONG participen en los 10 o 15 minutos finales. Con todo, debe tenerse presente que la selección de los oradores no la realizan los gobiernos, sino las propias ONG.

Esta participación, si bien limitada en cuanto a los tiempos, es mucho más sustantiva que la que existía en el marco de la Comisión de Derechos Humanos, pues ahora las ONG pueden

reaccionar a las propuestas de los gobiernos y presentar a su vez sus propias propuestas, ya sea, por ejemplo, para que un relator inicie investigaciones sobre un tema particular o bien para que ponga especial atención a una situación de crisis o a un caso de violación grave de derechos humanos.

Debe señalarse también que esa participación más sustantiva trajo nuevos retos para las propias organizaciones. De este modo, en lugar de tener 1200 ONG asistiendo a Ginebra una vez al año, luchando por obtener uno de los 60 u 80 espacios de participación limitada que se les daba, ahora las ONG debían mantener alguna presencia en Ginebra a lo largo de los tres periodos de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, los cuales duran de dos a tres semanas, así como la capacidad de intervenir no exclusivamente en un tema o limitándose a hacer una denuncia, sino obligadas a cubrir la agenda completa del Consejo; es decir, tanto la parte temática como las situaciones nacionales o casos de país.

Así se estableció una especie de competencia entre las organizaciones que tenían presencia permanente en Ginebra y las que no, pero incluso aún las grandes ONG que podían sufragar los costos que la nueva dinámica implicaba no tenían la capacidad para darle seguimiento puntual y completo a la agenda integral del Consejo, como tampoco tenían esta capacidad las instituciones nacionales de derechos humanos, las cuales debieron organizarse y nombrar a un representante permanente en Ginebra. De esta forma, se hacía evidente que si bien el tema de los recursos es fundamental para poder asistir a las sesiones, sufragar los costos de la estancia en Ginebra y contratar especialistas técnicos en los temas, lo que exigía la nueva dinámica a las organizaciones, era una especie de duplicación de las tareas de las delegaciones gubernamentales.

Al respecto, con base en mi experiencia, no pienso que ése sea el camino correcto. En mi opinión, debe encontrarse un

punto medio entre el segmento exclusivo para ONG que existía en el marco de la Comisión de Derechos Humanos y la nueva dinámica imperante en el Consejo, lo que evitaría que las ONG dupliquen en cierta medida el trabajo de las delegaciones gubernamentales al verse obligadas a tratar la agenda integral del Consejo.

Las ONG deben priorizar los temas de la agenda y seleccionar aquellos en los que su participación pueda tener mayor incidencia. Ello, como es lógico, implica un grado de organización mucho mayor entre las propias ONG, para articular redes y establecer una división de trabajo eficiente. Sea como sea, esta situación busca ejemplificar que, a veces, mayor apertura a la participación de la sociedad civil no necesariamente implica que se cuente con la capacidad para llenar dichos espacios.

En otros terrenos, por ejemplo en materia de desarme, el éxito en cuanto a la apertura de espacios ha sido mucho menor, pese a los esfuerzos decididos por alcanzarla y al gran trabajo que se ha realizado con las propias organizaciones. Al respecto, vale la pena señalar que la experiencia mexicana es especialmente rica en términos de conocimientos transmitidos por las ONG al gobierno, como lo también lo ha sido en el tema de cambio climático, al que más adelante se hará referencia. Estos dos casos, como otros múltiples, son ejemplos de lo mucho que se ha beneficiado el gobierno de México del conocimiento, la capacidad, el activismo y el cabildeo que realizan las ONG, estableciendo más una relación que sirve para preparar las posiciones y fundamentar su defensa; con todo, no se ha logrado que esto venga aparejado de la apertura de espacios para las propias organizaciones.

Por ejemplo, en el caso de la Conferencia de Desarme, aun cuando ésta se encuentra paralizada por falta de aprobación de su programa de trabajo, la declaración que suele suscribir la organización Mujeres por el Desarme Nuclear debía ser leída

por el presidente de la Conferencia, pues las representantes de esta organización no estaban autorizadas a participar en las sesiones, ya que países como Estados Unidos, Federación de Rusia y China se oponían a la misma. Algo similar ocurre con otras organizaciones como la de Médicos por el Desarme Nuclear o con organizaciones interesadas en fechas recientes en el combate a la producción y el tráfico ilícito de armas de fuego.

En el caso de cambio climático, puede decirse que la situación es intermedia. El gobierno de México se benefició ampliamente del diálogo con la sociedad civil al mantenerlo de forma intensa en el proceso preparatorio de Cancún (COP16 en 2010), en parte gracias al gran trabajo de la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero también con la participación de otras áreas del gobierno federal. Este diálogo se estableció en el plano nacional, mediante reuniones periódicas tanto en la Ciudad de México como en otras ciudades del país (Monterrey, Guadalajara, Oaxaca, Aguascalientes, Zacatecas, por mencionar algunas). El mismo esfuerzo se realizó en el plano internacional, estableciendo relaciones y alianzas con algunas de las organizaciones más relevantes, como Oxfam o WWF.

La dinámica de trabajo que se siguió fue la siguiente: se realizaban reuniones de retroalimentación, donde los representantes gubernamentales aportaban información a las ONG sobre los puntos que estaban en juego en la negociación y las aconsejaban sobre cómo organizar sus propias estrategias de cabildeo. Por otro lado, las ONG proveían información técnica a la delegación de México sobre diversos elementos del fenómeno *cambio climático* (su gravedad, acontecimientos recientes, discusiones a nivel nacional, legislación, implicación de las medidas propuestas, entre otros). Sin embargo, en este caso sí fue posible reabrir el tema de la participación de las ONG en el marco de las discusiones de la Convención, creándose un grupo de tra-

bajo que a su vez organizó un seminario sobre cómo promover una mayor participación de las ONG.

Cabe señalar que se hicieron reuniones por separado con cada uno de los grupos de interés (parlamentarios, autoridades estatales, indígenas, entre otros), una de las más exitosas, la de Cancún, con representantes de pueblos indígenas.⁷

En fin, vale la pena sólo reiterar que hay ejercicios de esta naturaleza que son muy útiles, en especial cuando se logra una relación mutuamente benéfica: los gobiernos reciben información y aprovechan el acceso a medios y cabildeo de la sociedad civil, entre otros, a cambio de que las organizaciones gocen de mayores espacios de participación en los eventos y en los procesos negociadores de los mismos.

Para cerrar este tema, y sólo como aclaración de por qué no se consiguió mayor apertura en la Cumbre sobre Cambio Climático de Cancún, debe recordarse que en el proceso preparatorio se produjo un incidente muy lamentable en una reunión en Bonn, Alemania. Ocurrió que dos representantes de dos organizaciones diferentes sustrajeron las placas con los nombres de varios países, incluido Arabia Saudita, las colocaron en un retrete y les tomaron fotos, en un acto de denuncia por lo que ellos consideraban posiciones muy negativas de esos países en

⁷ Algunos resultados importantes del Taller Técnico Internacional de los Pueblos Indígenas con los Estados sobre las Negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Xcaret, Quintana Roo, 27-29 de septiembre de 2010, se pueden encontrar en: Kathrin Wessendorf (ed.), *The Indigenous World, 2011*, Copenhagen, IWGIA, 2011, pp. 16-17, y “Document Drafted by Indigenous Representatives from Different Regions of the World Attending the Workshop and Further Submitted to Governments Representatives Present in the Workshop”, en <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/10/xcaret-mexico-technical-workshop-unfccc-english-version.pdf>. Una segunda versión de este taller se realizó en la ciudad de Oaxaca del 10 al 12 de octubre de 2011. En esta ocasión se contó con el apoyo del gobernador del estado, es decir, de un gobierno subnacional.

las negociaciones. Ello generó un escándalo y, con el apoyo del G77, Arabia Saudita solicitó la expulsión de las organizaciones del proceso. Si bien se logró, tras varios meses de intensas discusiones, reducir el impacto de este incidente, sí tuvo un efecto muy negativo en la capacidad para apoyar las demandas de la sociedad civil para contar con espacios de participación sustantiva en las negociaciones.

Conclusiones: la política exterior como palanca para cambios en el ámbito nacional y su relación con la sociedad civil

Se ha suscitado en la opinión pública una especie de debate sobre la relación que debe existir entre la política interna y la política exterior del país; si la segunda debe o no ser reflejo de la primera y en qué medida. En mi opinión, la política exterior no puede surgir de la política interna, pues ello entrañaría la adopción de enfoques limitados, provincianos y localistas, que buscan dar importancia exclusivamente a los fenómenos que ocurren al interior de un Estado.

La política exterior, en cambio, debe tener un enfoque mucho más cosmopolita y tener presente que la influencia exterior es indispensable para propiciar los cambios requeridos en el ámbito interno (económicos, políticos, legales, entre otros). Asimismo, se debe estar dispuesto a asumir el principio de la corresponsabilidad en la solución de problemas globales, lo que sería imposible si se busca partir de políticas nacionales. El caso del cambio climático es un claro ejemplo al respecto. Este fenómeno no se resolverá por lo que México haga o deje de hacer, aun si es uno de los países con mayores emisiones en el mundo (2%). El cambio climático sólo puede resolverse con una solución colectiva, global; es imperativo entender que la

solución es colectiva y global, asumiendo nuestra parte de responsabilidad.

Al respecto, debe recordarse que la propia Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático está basada en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y diferentes capacidades.⁸ Si bien los países en desarrollo suelen repetirlo hasta el cansancio, no queda claro para muchos de ellos que este principio aplica no sólo entre países desarrollados y países en desarrollo, sino también entre los propios países en desarrollo. Si se piensa en el porcentaje de emisiones de México y Guatemala, por ejemplo, y las capacidades de sus respectivas economías, resulta claro que México tiene mayor responsabilidad en la solución del problema. Así, es importante destacar que la corresponsabilidad en la solución de problemas globales es un principio clave para enfrentar retos comunes, que no puede sustentarse desde un enfoque localista y limitado de política exterior.

Este principio, además, no se aplica tan sólo al tema del cambio climático, sino a otros tantos como la lucha contra el terrorismo o el desarme; es evidente que su aplicación entraña que los Estados deban sacrificar parte de su interés nacional en beneficio del interés colectivo. Ello constituye la parte más creativa del multilateralismo. Es sabido que el peor diplomático multilateralista es el que cree que puede presentarse en un organismo multilateral con objeto de “defender” a su país, mientras que el mejor diplomático multilateralista es aquel que se aboca a construir un marco o entorno exterior propicio para su

⁸ “Reconociendo que la naturaleza mundial del cambio climático requiere la cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada, de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas, sus capacidades respectivas y sus condiciones sociales y económicas”. Organización de las Naciones Unidas, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, FCCC/INFORMAL/84, 9 de mayo de 1992, en <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>.

país y, por definición, favorable a los demás Estados, pues, sin el apoyo de los otros 193 países, no podría construir nada que le beneficie exclusivamente a él y a su país.

Por lo anterior, es indispensable desvincular en buena medida la política interna de la política exterior. Otro ejemplo lo constituye la experiencia mexicana en derechos humanos. En México se ha logrado, vía la promoción de una serie de iniciativas en materia de derechos humanos a nivel internacional, que se produzcan cambios internos fundamentales y no al revés. El tema de los derechos de las personas con discapacidad es paradigmático. Como se recordará, la legislación mexicana en la materia era absolutamente obsoleta, paternalista y asistencialista, razón por la cual se carecía de la mínima autoridad moral para presentarse ante al mundo a promover una convención de los derechos de las personas con discapacidad con base en la legislación propia ni en las prácticas observadas hasta esa fecha. Recuerdo incluso que la primera reunión que organizó la Cancillería, en 2002, para preparar las posiciones en la negociación, no pudo siquiera realizarse en sus instalaciones, porque no eran accesibles para personas en silla de ruedas.

Así, resulta evidente que no era la autoridad de México en la materia la que impulsó esa iniciativa; sin embargo, al alcanzarse un resultado positivo de esa negociación se obtuvo reconocimiento internacional y, lo que es más importante, esto hizo posible que se impulsaran una serie de cambios en la legislación nacional.

Por ello y para cerrar la discusión de este tema, debe recordarse que la política exterior es en gran medida palanca o motor para el cambio interno y en este sentido la amplia participación e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil debe seguir jugando un papel fundamental en los espacios multilaterales.