

CAPÍTULO SEGUNDO

LA EMERGENCIA DE LOS ACTORES TRANSNACIONALES

LA EMERGENCIA DE LOS ACTORES TRANSNACIONALES

Por MARÍA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA

We live in an era in which international affairs are no longer dominated by states as sole actors. The participants include non-governmental organizations, national parliaments, private companies, the mass media, universities, intellectuals, artists and every woman and every man who considers him or herself to be part of the great human family

KOFI ANNAN, Secretario General de la ONU

Mesina, abril 1997

INTRODUCCIÓN

Desde tiempos remotos, los seres humanos han disfrutado, pero también sufrido, las consecuencias de sus acciones en sus relaciones sociales. La búsqueda de la paz ha significado siempre el deseo de las distintas comunidades de gozar de estabilidad, serenidad y tranquilidad de espíritu, objetivo difícilmente alcanzable cuando enraizaban las semillas del odio y la destrucción. Sin embargo, el futuro debe traer a las generaciones del siglo XXI un mundo más próspero, justo y seguro.

El presente estudio se realiza en un periodo de acontecimientos esperanzadores y, al mismo tiempo, dramáticos en Europa. Por un lado, los países de la Unión Europea se preparan para entrar en el próximo siglo con un nivel de bienestar económico sin precedentes, sobre todo tras la

adopción del Euro como moneda única. Por otro lado, otros países de nuestro continente sufren en su seno la violencia y la intolerancia, generadoras de nuevos conflictos, en algunos casos de carácter cruento, cuyas consecuencias se dejarán sentir en los años venideros.

El propósito de este trabajo es, pues, contribuir a alcanzar un nuevo orden de seguridad en Europa, en donde participen todos los actores que pueden proporcionar respuestas a los problemas y realidades con que se enfrenta nuestro continente. En los próximos años, el “leitmotif” de la seguridad europea debe descansar no sólo en la complementariedad y coordinación de esfuerzos entre las Organizaciones Internacionales y los Estados que las integran, sino también en una mayor colaboración de éstos con los llamados actores transnacionales (las Organizaciones No Gubernamentales y las empresas multinacionales). La importancia de esta tarea no debe ser subestimada.

Se presenta, en este sentido, un reto importante: cambiar algunas percepciones del pensamiento occidental en el tratamiento de las cuestiones de seguridad. En efecto, si el concepto de seguridad ha estado ligado tradicionalmente al concepto de “interés nacional”, los nuevos desafíos de la posguerra fría muestran la necesidad de impulsar una nueva idea de Europa en términos de seguridad. Y es que muchos de los problemas que requieren soluciones globales, como los flujos migratorios desencadenados por la violación sistemática de los derechos humanos y por situaciones económicas insostenibles, la degradación medioambiental, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva, etc., van más allá de la capacidad de actuación de los Estados y Organizaciones Internacionales (OI). El tratamiento de estos riesgos transnacionales requiere igualmente la búsqueda de soluciones transnacionales, incorporando a este trabajo la labor que desarrollan las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y las empresas multinacionales. Sin embargo, se sabe muy poco sobre quiénes son estos nuevos actores y qué papel pueden jugar en la gobernación mundial y regional.

En consecuencia, el presente estudio analiza el nuevo contexto internacional en el que cobra mayor protagonismo los actores transnacionales, especialmente las ONG (1). Para ello, se estudia el papel de los mismos en un mundo en cambio. A continuación, se analiza su tipología así como

(1) Dada las dimensiones del trabajo, este estudio se centra primordialmente en las ONG, si bien toma en consideración la importancia de las empresas multinacionales en un mundo cada vez más globalizado.

sus relaciones con las OI y los Estados, abordando el caso de España. Por último, se observa la contribución de las ONG y las empresas multinacionales al establecimiento de un nuevo orden de seguridad en Europa, así como las condiciones bajo las cuales exacerban o aminoran las actuales deficiencias en la gobernación.

LOS ACTORES TRANSNACIONALES EN UNA SOCIEDAD INTERNACIONAL EN MUTACIÓN

La nueva realidad internacional nace a raíz de la tercera gran transformación política que vive Europa en este siglo. La primera surgió tras la conflagración bélica de 1914 y supuso la reorganización de Europa fundamentada en la supremacía del Estado como principal actor político. En esta fase se produjo el acomodamiento de la diplomacia y de sus reglas a unos mecanismos dibujados débilmente por la Sociedad de Naciones en los años veinte. La segunda gran transformación nació después de la Segunda Guerra mundial, cuando dos potencias hegemónicas comenzaron a regir los destinos de las naciones en sus respectivas áreas de influencia, dando lugar al establecimiento de un *sistema bipolar* rígido, cuyo orden internacional descansó en la Organización de Naciones Unidas (ONU). La tercera gran transformación, en cambio, emergió tras la caída del muro de Berlín en 1989, desencadenando un nuevo *sistema multipolar* o, para algunos autores, *unipolar* —representado por EEUU—, cuyas reglas de funcionamiento no están todavía bien definidas.

De hecho, la aparición de nuevos sujetos internacionales y el incremento brusco del número de jugadores en el nuevo concierto internacional, sobre todo tras la implosión de la URSS en 1991, hace que vivamos momentos históricos, en los que se entremezclan la alegría y la desesperanza de alcanzar un nuevo orden de seguridad en Europa, pues la desaparición del *hinterland* defensivo de la superpotencia euroasiática está permitiendo a Europa recuperar, por un lado, su Centro y su Oriente y, por otro, afrontar nuevos problemas fronterizos y territoriales, cuestiones étnicas y nacionales, amén de crisis económicas, etc. Todo ello pone de relieve el carácter dinámico de la sociedad internacional, que debe adaptarse a las continuas exigencias de las mutaciones sociales y políticas. En este sentido, la búsqueda de un nuevo orden de seguridad en nuestro continente permitirá afianzar un orden internacional más justo e igualitario entre las naciones e individuos amantes de la paz. Igualmente, el establecimiento de un nuevo orden internacional debe proporcionar un nuevo

régimen de seguridad en a las distintas regiones del mundo y, por ende, a Europa. Ambos objetivos se refuerzan mutuamente, por lo que no pueden disociarse en su análisis.

Y es que el factor primordial que está transformando la naturaleza de la comunidad política moderna es, sin duda, la globalización, en la medida en que está reconstituyendo los fundamentos empíricos y normativos del orden mundial. Si entendemos por “globalización” el proceso histórico que transforma las organizaciones de las relaciones sociales y genera redes de interacción transcontinentales o interregionales en el ejercicio del poder, es evidente que ello abarca algo más que las simples relaciones entre Estados. Ello nos conduce a considerar el debate actual sobre este tema. Para los “hiperglobalizadores”, este fenómeno produce el fallecimiento de los Estados soberanos y debilita el orden mundial construido sobre la base del sistema de Westfalia. Para los escépticos, la globalización se concibe como un gran mito de nuestro tiempo y descartan el renacimiento de un nuevo orden mundial que no gire en torno al Estado. Una postura intermedia considera que la globalización está alterando (o transformando) el poder, las funciones y la autoridad de la nación-Estado. En este sentido, la globalización se asocia con la emergencia de un nuevo orden internacional en el que las instituciones de un Estado soberano se están reformando. En este nuevo orden hay un marcado cambio hacia la “heterarquía”, donde hay una división de la autoridad, pues los Estados buscan *compartir* sus tareas de gobernación con un conjunto de instituciones, públicas y privadas, locales, regionales, transnacionales y globales, que representan la emergencia de unas “*comunidades de destino que se solapan*” (2). Es decir, la globalización, lejos de ser una fuerza homogénea, genera el surgimiento de nuevos problemas transfronterizos, que requieren de la labor de otras agencias y organizaciones, además de la propia actuación estatal, para su resolución.

Entre esas comunidades se encuentran las *organizaciones transnacionales* que operan dentro y entre los Estados, creando vínculos entre individuos, grupos y organizaciones similares, incluso con organizaciones intergubernamentales a escala global. Por un lado, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) están consolidando su papel de colaborador, copartícipe e interlocutor de los gobiernos en sus respectivos campos de trabajo. Por otro lado, las corporaciones multinacionales (CM) están

(2) HELD, DAVID y MCGREW, ANTHONY. “*The End of the Old Order? Globalization and the Prospects for World Order*”, *Review of International Studies*, vol. 25, 1999, p. 221.

jugando un papel cada vez más relevante en la economía mundial, en la medida que crean nuevas redes de producción y distribución, generando profundas implicaciones para la soberanía de los Estados. Por el momento, se ha observado un crecimiento importante de estos actores como respuesta al fenómeno de la globalización y de la revolución en las comunicaciones y en las tecnologías de la información, y su entrada en la escena internacional en función de la especialidad de cada uno de ellos.

Estos hechos revelan que todos los actores internacionales son cada vez más interdependientes en un mundo globalizado, por lo que surge la necesidad de encontrar nuevas fórmulas que permitan coaligar fuerzas para que estos actores tengan mayor influencia en el contexto internacional. De lo que no hay duda es que la aparición de los actores transnacionales en la escena internacional está contribuyendo a alterar el paradigma de las políticas de seguridad y configurando un nuevo modelo de seguridad.

En efecto, si el concepto de seguridad ha estado tradicionalmente ligado a su expresión militar —en el que primaba una relación directamente proporcional (cuanto mayor poder militar tuviera un país, mayor sería su seguridad)—, las propuestas de “*seguridad compartida*”, elaboradas por la Comisión Palme, permitieron edificar una nueva política de seguridad, que descansara menos en su componente militar y reflejara más los aspectos políticos, diplomáticos, económicos y humanitarios, campos en los que algunas ONG cumplen la función de colaborar con instituciones gubernamentales e intergubernamentales en acciones humanitarias y de emergencia, principalmente. Este cambio de paradigma está configurando, según Vıceņ Fısas, un nuevo modelo de seguridad que descansa en los siguientes principios, contrapuestos con los que a continuación se relacionan (3):

- Multiplicidad de actores vs. estatalismo.
- Organizaciones de seguridad vs. bloques militares.
- Dominio de lo multinacional y potenciación de organismos regionales vs. dominio de lo nacional sobre lo multinacional.
- Inclusivo vs. exclusivo.
- Transparencia y participación vs. secretismo y ausencia de control democrático en la seguridad.
- Medidas de confianza vs. sobrepercepción de las amenazas.

(3) FISAS, VıNCEÇ. “*Cultura de paz y gestión de conflictos*”, Ed. Icaria, Barcelona, 1998.

- Fuerzas de Mantenimiento de la paz y prevención de conflictos vs. intervencionismo.
- Desarme vs. acumulación de armamentos.

La revisión de esos principios no ha conducido todavía a que el nuevo paradigma de la seguridad se haga realidad, pero sí refleja la *tendencia* de cambio que se está produciendo en este zigzagueante proceso. En el fondo de este asunto subyace la necesidad de reformar las reglas de filosofía política y las leyes internacionales.

Respecto al primer tema, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Club de Roma vienen defendiendo desde 1994 los conceptos de “*seguridad humana*” y “*raison d’humanité*”, respectivamente, como ideas centrales de la nueva filosofía política. Con estos conceptos, se expresa la idea de que la humanidad, como un todo, tiene necesidades y aspiraciones que, tanto en los niveles de gobernación global como en los de menor envergadura, deben ser propuestas como una de sus principales tareas. En esencia, la seguridad tiene que ver con la gente, con las personas y con los pueblos. De lo que se trata es de encontrar las fórmulas y mecanismos que les permitan sentirse más seguros.

En cuanto a la necesidad de cambiar ciertas leyes internacionales, Yehezkel Dror, en su obra *La capacidad de gobernar*, sugiere que conceptos del derecho internacional como soberanía, derecho a la autodeterminación de los pueblos, cuestiones internas, etcétera, tendrían que ser reemplazados en parte por normas y principios dirigidos al progreso de la humanidad en su totalidad. Aunque el citado autor reconoce que los gobiernos continuarán siendo la forma dominante de gobernación, considera la influencia cada vez mayor a nivel nacional e internacional de las ONG y otras instituciones corporativas. En su opinión, “*las Iglesias, los movimientos transnacionales, las redes internacionales de activistas,... las corporaciones transnacionales y las redes de los medios de comunicación y sus imperios son ejemplos de agentes no gubernamentales que deben ser añadidos a este cambiante calidoscopio*” (4).

En definitiva, las ONG pueden aportar también su grano de arena en la interpretación de los problemas de alcance global e interdependientes que afectan a la humanidad a medio y a largo plazo, pues muestran un elevado grado de compromiso con la sociedad que la sustenta. Resulta

(4) DROR, YEHEZKEL. “*La Capacidad de Gobernar*”. Informe al Club de Roma, Madrid, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, p. 61.

imprescindible, por tanto, preguntarse *qué* preocupa a la sociedad para obtener las claves necesarias que debe tener toda política de seguridad.

LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LA COOPERACIÓN NO GUBERNAMENTAL

En los últimos años estamos asistiendo a una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la vida política, generando nuevos movimientos sociales que, para algunos autores, ha supuesto el “renacimiento” de la sociedad civil (5), entendiendo por tal término las diferentes formas en que el pueblo expresa sus deseos y necesidades independientemente del (y, a veces, en oposición al) poder establecido, tanto desde el punto de vista político como económico. Ello es indicativo de que algo está desarrollándose en distintas sociedades del globo, que desean presionar y ejercer de contrapeso respecto al poder hegemónico del Estado, cuyas fronteras se hacen cada vez más porosas, con el fin de promover cambios de normas y valores sociales o bien resistirse a los mismos. En consecuencia, la política no puede entenderse más como una actividad social, local o nacional, sino que debe concebirse como una actividad social con una dimensión global, en la que pueden participar una gama variada de actores de distinto rango y categoría.

Y es que, en la estructura de un Estado, los ciudadanos participan en la vida colectiva a través de distintas organizaciones como los partidos políticos y los grupos de presión (6). Mientras los primeros deben ser entendidos como agrupaciones que median entre los grupos de una sociedad y el Estado, y participan en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, los grupos de presión son formaciones sociales permanentes y organizadas que intentan, con éxito o sin él, obtener de los poderes públicos la adopción de medidas (legislativas, administrativas o judiciales) que favorezcan, o al menos no perjudiquen, sus ideas o intereses.

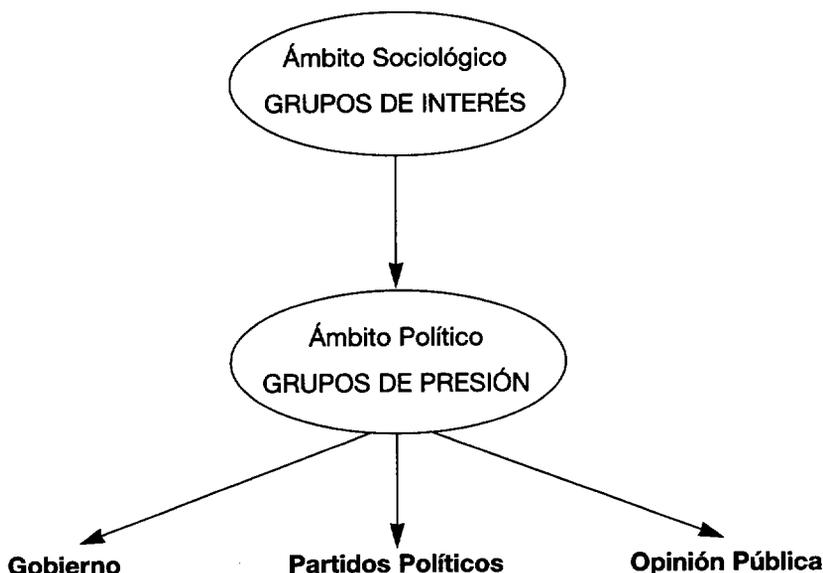
A diferencia de los grupos de interés, que desarrollan su actividad en el plano social, los grupos de presión trasladan al plano político las dife-

(5) “*La Sociedad y la Defensa Civil*”, Cuaderno de Estrategia, nº58, CESEDEN, 1992, y el artículo de RODRÍGUEZ MOJÓN, MARISA. “¿*Qué entendemos por sociedad civil?*”, en “*Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflictos de Valores*”, Cuaderno de Estrategia, nº 89, CESEDEN, 1997.

(6) LENK, KURT y NEUMANN, FRANK. “*Teoría y Sociología de los partidos políticos*”, Barcelona, 1980, pps. 61-62.

rentes necesidades y anhelos sociales. En este sentido, ejercen su influencia sobre la estructura gubernamental, los partidos políticos y la opinión pública. Así lo representa el cuadro 1 (7):

Cuadro 1



En efecto, el grupo de interés carece de algo que presentan los grupos de presión: trasladar al plano político las necesidades y aspiraciones sociales. Por ejemplo, hay algunas agrupaciones empresariales, sindicales, ecológicas, etc., que por su propia naturaleza surgieron como una simple agrupación de intereses, pero posteriormente trataron de influir y conseguir sus demandas en el plano político a través de medidas que protejan al grupo y/o a la sociedad en su conjunto.

Dos escuelas de pensamiento han aportado su análisis sobre los comportamientos colectivos. Por un lado, algunos autores, como Ortega y Gasset, se preocuparon por la irrupción de las masas en la escena política y vieron en el comportamiento colectivo de la multitud una manifestación de irracionalidad, una ruptura peligrosa del orden existente, anticipándose así a los teóricos de la sociedad de masas. En este sentido, otros

(7) DEL PINO DÍAZ, MANUEL. "Los Grupos de Interés y los Grupos de Presión", en *Dinámica Política*, Edit. Galeón, Argentina, 1998, p. 112.

autores, como Marx, Durkeim y Weber, vieron en los movimientos colectivos una modalidad de la acción social.

En cambio, autores contemporáneos como Alain Touraine y Claus Offe distinguieron entre "*movimientos reivindicativos*", que tratan de imponer cambios en las normas, en las funciones y en los procedimientos de asignación de recursos, y "*movimientos políticos*", que buscan incidir en la modalidad de acceso a los canales de participación política y trastocar las relaciones de fuerza.

En definitiva, ante la crisis de modelos anteriores, surgieron nuevos comportamientos para la acción colectiva, por lo que aparecen nuevos actores sociales que critican tanto al Estado como al sistema político por sus grandes carencias como sistemas de representación y participación social. Así, los llamados "*nuevos movimientos sociales*" se articulan no ya en términos clasistas o económicos, sino más bien en coincidencias de objetivos más sectoriales.

Surge, por tanto, la necesidad de establecer la relación entre estos movimientos sociales y el contexto político y social, y de preguntarse hasta qué punto los movimientos sociales están transformándose en sujetos políticos de trascendencia fundamental de un nuevo orden, pues las organizaciones y movimientos sociales empiezan a realizar cosas que antes hacía exclusivamente el Estado. En definitiva, lo que se intuye es una nueva manera de relacionar lo político y social, el mundo público y la vida privada.

El tercer sector

Hablar de movimientos sociales lleva irremediabilmente a considerarlas como "el tercer sector" en relación continua con el Estado y el sector privado de carácter mercantil. El tercer sector representa el conjunto de actores sociales, de opción privada pero de acción pública, que actúa en la sociedad como iniciativa de particulares pero sin buscar un beneficio económico (8). En este sentido, el Estado se convierte principalmente en "el otro" referente, cuyas relaciones han pasado por propuestas de separación radical (Tocqueville), de completa asimilación (Hegel) o de cooperación (Beveridge), en la medida en que se participa con la administración estatal en la gestión de los servicios públicos. En este sentido,

(8) FUNES RIVAS, MARÍA JESÚS. "*Las organizaciones voluntarias en el proceso de construcción de la sociedad civil*", Sistema, nº 117, 1993, p. 60.

se observa que las organizaciones voluntarias presentan una serie de ventajas respecto al Estado, a saber: son menos burocráticas y más flexibles; tienen más facilidad para conectar con las bases, pues nacen de ellas; y son más baratas, ya que cuentan con la gratuidad del trabajo de los voluntarios. Sin embargo, también presentan algunas desventajas, como la dificultad de obtener recursos económicos suficientes para alcanzar sus objetivos, al depender de aportaciones privadas y públicas; la insuficiente preparación o bajo nivel de formación de algunos de sus miembros, y la inestabilidad de la organización debido a la permanencia temporal de muchos de los mismos, lo que impide en ocasiones alcanzar una gestión eficaz.

Por otro lado, hay que considerar las relaciones entre estos movimientos sociales y las asociaciones mercantiles, pues las organizaciones voluntarias presentan la ventaja de que atienden las demandas sin plantearse la rentabilidad económica de las mismas, centrándolas más en las necesidades sociales que en la rentabilidad social.

En la medida en que estas organizaciones voluntarias puedan explotar sus éxitos y superar sus deficiencias, serán cada vez más útiles y ayudarán a vertebrar mejor a la sociedad, configurando una fuerte red de comunicaciones entre los colectivos en cuatro niveles diferentes. En primer lugar, con los individuos particulares a nivel de base, hacia quienes van encaminadas sus acciones, aliviando situaciones personales de dificultad o carencia. En segundo lugar, con la sociedad en su conjunto, en cuanto expanden redes de solidaridad y ayudan a la consolidación del pluralismo. En tercer lugar, con el Estado a nivel nacional que, mediante la aplicación de políticas integradoras, se ayudan de organizaciones voluntarias para aumentar la cohesión política y social. Por último, con la Comunidad Internacional, en la medida en que contribuyen a extender y/o proporcionar información a las OI, apoyando su trabajo en tareas de resolución de conflictos y de construcción de la paz. Es así como las organizaciones voluntarias se convierten en verdaderos agentes de intervención social dada la mayor interrelación entre las investigaciones sobre la paz, el medio ambiente, el desarrollo, los derechos humanos, etc., que están transformando la comprensión de los asuntos de seguridad tanto en la esfera nacional como internacional. De esta manera, los nuevos movimientos sociales comienzan a canalizarse a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que desarrollan su actividad en distintos campos, dependiendo del área de interés de las mismas.

La labor de las ONG

La propia definición de ONG es bastante confusa, pues basa su nombre en una exclusión (que no dependa de ninguna Administración pública) y no en una afirmación (9). En efecto, la ONU define la ONG como “*una organización que no está creada por acuerdo gubernamental*” (10). Con todo, se entiende por este acrónimo un grupo de ciudadanos que, de forma voluntaria y sin ánimo de lucro, se organiza a nivel local, nacional o internacional para conseguir unos objetivos de interés común. De esta forma, las ONG desarrollan una serie de servicios y funciones, acercando las preocupaciones de los ciudadanos a los gobiernos, y promoviendo la participación política a nivel de comunidad. Igualmente, ofrecen sus valoraciones y análisis, por lo que, en ocasiones, sirven como mecanismos de alerta temprana que ayudan a controlar e implementar acuerdos internacionales.

Por ello, se puede considerar que las ONG son por naturaleza actores de grado medio. John Paul Lederach considera que éstas desempeñan un papel muy importante en la construcción de la paz, en la medida en que se encuentran a medio camino entre las élites políticas y los líderes locales. Una pirámide le permite distinguir tres categorías de actores y los distintos grupos que participan en las mismas, a los que asocia planteamientos de construcción de la paz según el nivel de población afectada. Lo representa el cuadro 2.

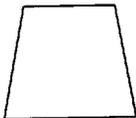
En opinión de Lederach, los actores de grado medio son los que cuentan con mayor potencial para establecer una “infraestructura” capaz de sostener la construcción de la paz a *largo plazo*, pues al mismo tiempo que tienen contacto con los líderes de nivel superior sin estar vinculados por las implicaciones políticas que rigen cada movimiento y decisión a ese nivel, están relacionados con el nivel de base aunque sin estar mediatizados por las exigencias de supervivencia con que se enfrentan muchas personas a ese nivel.

En este sentido, son muchas las ONG comprometidas a largo plazo con los derechos humanos, la ecología, el desarrollo, la educación, la salud, el control de armamentos, etc. Sin embargo, no todas las ONG son iguales ni tienen la misma capacidad para presionar a sus gobiernos. Se

(9) PÉREZ SOBA DIEZ DEL CORRAL, IGNACIO. “*La juventud española y la cooperación al desarrollo*”, Madrid, Los libros de la Catarata, Madrid, 1997.

(10) Resolución del Consejo Económico y Social (ECOSOC) 1296 (1968).

Cuadro 2. Actores y enfoques para la construcción de la paz

Tipos de actores	Enfoques de la construcción de la paz	Población afectada
Nivel 1. Máximos dirigentes	<ul style="list-style-type: none"> * Se centra en negociaciones a alto nivel. * Enfatiza el alto el fuego. * Dirigido por una personalidad altamente visible. 	
Nivel 2. Líderes de grado medio	<ul style="list-style-type: none"> * Talleres para la resolución de problemas. * Comisiones de paz. * Equipos interno-parciales. 	
Nivel 3. Líderes de las bases	<ul style="list-style-type: none"> * Comisiones de paz locales. * Formación de bases. * Reducción de prejuicios. * Labor psico-social sobre traumas de posguerra. 	

diferencian primordialmente en su origen, en la procedencia de sus miembros, en las fuentes de financiación, en su estatuto jurídico y en las funciones que desarrollan.

En efecto, el origen de las ONG se remonta al año 1863, cuando nace la Cruz Roja en Ginebra y unos años más tarde la Media Luna Roja. Ambas organizaciones se federaron en 1919 con el fin de coordinar, de forma independiente y neutral, la asistencia internacional a las víctimas de desastres, tanto los naturales como los provocados por el hombre. Sin embargo, las ONG comienzan a conocerse como tales hace solamente medio siglo. Las bautizó la ONU en el artículo 71 de su carta fundacional, que concede la posibilidad al Consejo Económico y Social (ECOSOC) de establecer consultas con ONG en materias de su competencia. Desde entonces, se ha

producido una verdadera explosión de estas organizaciones que, según estimaciones, alcanzan la cifra de 18.000 en todo el mundo.

En cuanto a la procedencia de sus miembros, las ONG están formadas por individuos particulares que comparten unas aspiraciones comunes. Así se distinguen entre las ONG confesionales (como la Comunidad de San Egidio) y las aconfesionales; las vinculadas a centrales sindicales y a círculos intelectuales (según la profesión de sus miembros); y también las llamadas federaciones de ONG internacionales, con “sucursales” en numerosos países (como Amnistía Internacional, Greenpeace, Paz y Cooperación, etc.)

Por otro lado, las ONG gestionan más dinero que nunca. Su financiación procede de aportaciones privadas, de subvenciones gubernamentales y de organizaciones internacionales. Por ejemplo, en nuestro país, las ONG gestionaron cerca de 40.000 millones de pesetas en 1995, como se verá más adelante. De ellos, 10.000 millones de pesetas procedían de subvenciones gubernamentales y de recursos europeos. Se considera que, en sólo dos años, los fondos de las ONG se han duplicado, por lo que éstas deben aumentar sus esfuerzos para actuar con transparencia y eficacia en la gestión de los mismos.

Además, las ONG gozan de la personalidad jurídica que le confiere el derecho interno de los Estados y no el derecho internacional público, si bien muchas de ellas tienen estatutos consultivos en muchos foros internacionales, como se analizará más adelante. Con todo, es interesante resaltar que, en algunas ocasiones, se ha presentado un dilema estructural en determinados organismos internacionales a la hora de conceder el estatuto consultivo a las ONG, pues éstas deben recibir la aprobación de sus respectivos gobiernos nacionales para poder “representar” la visión de un sector de su población en una determinada materia, especialmente en derechos humanos. Así, los Estados que violan estos derechos tratan de evitar la participación de ONG de su país en estos foros internacionales.

Por último, es posible observar cómo las funciones de las ONG, excluyendo las religiosas, han cambiado en los últimos años. Durante el conflicto Este-Oeste pudieron distinguirse dos tipos de ONG. Por un lado, aquellos grupos profesionales independientes y muy críticos con sus propios gobiernos y, por otro, los grupos de población que propagaron las estrategias de los mismos. Quizás los más interesantes fueron los primeros, que se manifestaron en cuatro periodos distintos. Después de 1945, físicos nucleares de EEUU, pertenecientes a la *Federation of American*

Scientist, rechazaron el empleo de la bomba atómica en Hiroshima y la posterior carrera nuclear. En la década de los cincuenta, numerosos científicos protestaron contra los efectos negativos de las pruebas nucleares en la atmósfera, mientras una gran coalición de fuerzas luchó en Europa occidental contra el despliegue de misiles nucleares de corto alcance. Pero fue sobre todo a finales de los años 60 y comienzos de los 70 cuando cambió la percepción occidental sobre los postulados de la guerra fría, como consecuencia de las manifestaciones contra la guerra del Vietnam y las protestas estudiantiles. La invasión de Afganistán en 1979 y el lanzamiento de la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE) del Presidente Reagan influyeron decisivamente en la opinión pública que empezaba a reclamar, más que nunca, el desarme nuclear y la defensa de los derechos humanos. Mientras tanto, nuevos movimientos de protesta surgieron en Europa, en los que participaron numerosos expertos (científicos, escritores, artistas...) interesados en la política de seguridad. Muchas de sus propuestas fueron finalmente recogidas en el Nuevo Pensamiento de Mijail Gorbachov que, gracias al nuevo contexto internacional surgido tras el fin de la guerra fría, permitieron cristalizar en numerosos acuerdos de desarme.

Una vez concluido el conflicto Este-Oeste, las ONG van a evolucionar en sus planteamientos, defendiendo ante sus gobiernos no sólo algunas reivindicaciones tradicionales y determinados objetivos puntuales, sino también principios y valores que todas reconocen como universales, como la fraternidad, la solidaridad, el desarrollo, la sensibilización ante las injusticias, ...etc. En este sentido, las ONG comienzan a desarrollar dos tipos de misiones primordialmente: la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo, prestando su apoyo, por un lado, a comunidades que se enfrentan a situaciones de emergencia o de extrema pobreza y, por otro lado, a los pueblos que necesitan obtener los recursos necesarios para desarrollarse sin condicionantes externos. De ahí que en estos últimos años la definición de ONG se haya ampliado para incluir a ONG que realizan labores de atención a inmigrantes, campañas internacionales contra el desarme y el comercio de armas, funciones de asistencia a la población civil en situaciones de emergencias y catástrofes humanitarias, además de la cooperación al desarrollo. Todo ello ha hecho posible que se les conozcan también con el nombre de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD).

Esta amplitud de funciones de las ONG se ha producido al mismo tiempo que la Comunidad Internacional tenía que hacer frente a dos tipos

de misiones: los procesos de paz (desarme, elecciones y reconstrucción del Estado) y las crisis humanitarias. Mientras ha habido resultados positivos en las primeras (especialmente en Nicaragua, Camboya, El Salvador y Guatemala, entre otras), no ha sucedido lo mismo en las segundas, pues las crisis humanitarias de Somalia, Liberia, Sierra Leona, los Grandes Lagos, Bosnia Hercegovina y, más recientemente, Kosovo, han puesto de manifiesto la descoordinación en el trabajo de la ONU, de las organizaciones regionales y de las ONG. Estos hechos revelan que todos los actores van a tener que redefinir su papel con el objetivo de unir esfuerzos que proporcionen respuestas adecuadas a los nuevos desafíos de seguridad.

INTERACCIÓN ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES- ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

El nuevo contexto político-militar, económico y tecnológico de la posguerra fría ha generado una enorme presión en las OI y ONG a la hora de hacer frente a emergencias complejas y a conflictos armados. Y es que la mayoría de los mismos tiene lugar dentro de las fronteras de un Estado (generalmente pobre y poco democrático), lo que ha generado el debate sobre la idoneidad de llevar a cabo intervenciones humanitarias (11).

En este sentido, la dinámica de los actores internacionales (OI y ONG) en la gestión de crisis varía en función de la naturaleza de los mismos, de sus objetivos, del proceso de toma de decisiones, de los medios disponibles y del teatro donde se va a desarrollar la operación. Además, teniendo en cuenta que el número de organizaciones humanitarias y de desarrollo ha ascendido en los últimos años, es posible observar ciertas dificultades en las relaciones OI-ONG tanto a nivel vertical como horizontal, es decir, en términos de colaboración, comunicación y coordinación de esfuerzos entre ambas organizaciones y de cada grupo de actores entre sí. Con todo, cada vez hay mayores perspectivas de cooperación entre OI y ONG en la medida en que existe aceptación mutua y reconocimiento de las virtudes y defectos de la otra parte, así como cierto grado de dependencia a la hora de realizar misiones de forma conjunta y combinada. Esta interacción OI-ONG permitirá poner en marcha las necesarias reformas que finalmente les doten de los medios organizativos y presupuestarios necesarios para lograr la gestión eficaz de sus recursos.

(11) GUICHERD, CATHERINE: "*International Law and the War in Kosovo*", *Survival*, vol. 41, nº 2, Summer 1999, ppas. 19-34.

Las ONG y la ONU

Desde la fundación de las NNUU en 1945 han participado en ella numerosas entidades no estatales. Los 1.200 representantes de ONG presentes en la Conferencia de San Francisco fueron decisivos para acordar el artículo 71 de la Carta de NNUU, el cual estableció como órgano principal para la promoción y protección de los derechos humanos, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General (AG), al Consejo Económico y Social (ECOSOC). De esta manera, el Consejo comenzó a desarrollar una amplia gama de misiones, entre las que destacan la coordinación de actividades de las agencias especializadas de NNUU, la celebración de conferencias mundiales, la obtención de informes de los Estados miembros sobre el cumplimiento de los postulados de la AG y la celebración de consultas con ONG, siendo la primera vez que aparecía este término en un documento oficial.

Sin embargo, las relaciones ONU-ONG van a pasar por tres etapas distintas desde la creación de esta organización universal, a medida que aumentaba la participación de ONG en la escena internacional. El punto de partida se encuentra en la Carta de NNUU, en cuyas palabras introductorias se afirma: "*Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas...*", lo que revela que la ONU como institución no pertenece exclusivamente a los Estados. Había llegado, pues, el momento de corregir la asimetría en las relaciones Estados-ONG dentro del marco de NNUU.

En un primer momento, la ONU veía únicamente a las ONG como movilizadoras de la opinión pública para la promoción de los principios de las Naciones Unidas y de las grandes problemáticas mundiales. Así, se creó en 1946 el Departamento de Información Pública (DIP) con el objetivo de asistir a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de todo tipo a difundir información sobre la institución.

Posteriormente, la ONU estableció nuevos procedimientos para que las ONG pudieran participar en sus actividades, teniendo en cuenta que comenzaban a jugar un papel muy importante en las relaciones extraoficiales (12), especialmente en la lucha de los movimientos de liberación en favor de la libre determinación y el reconocimiento internacional. En consecuencia, la Resolución 1296 (1968) del ECOSOC amplió los requisitos que el DIP había establecido para reconocer a las ONG, y estableció los siguientes para la concesión del estatuto consultivo: debían enfrentarse a

(12) GORDENKER, LEON. "El cincuentenario de Naciones Unidas: Desarrollo institucional", en "Organización de las Relaciones Internacionales: 50 años de las Naciones Unidas". Revista Internacional de Ciencias Sociales (RICS) de la UNESCO, nº 144, junio 1995, p. 286.

preocupaciones sociales y económicas; ser representativas de sus miembros y promover la participación de los mismos en sus actividades; no defender el uso de la fuerza, ni ser un partido político; tener carácter internacional; y remitir datos sobre sus presupuestos y fuentes de financiación al ECOSOC. De esta manera, este organismo distinguía dos tipos de ONG. Consideraba de primera categoría a aquellas que tenían un número significativo de miembros, compartían intereses sociales y económicos amplios, y eran geográficamente inclusivas. En cambio, las de segunda categoría eran más limitadas en su alcance. Ambos tipos de ONG podían asistir a reuniones públicas del ECOSOC, pero solamente las primeras podían participar en sus audiencias, previa invitación del ECOSOC, estando facultadas para incluir algún tema en la agenda de este Consejo.

Sin embargo, las ONG consideraban que las disposiciones de esta Resolución eran todavía inadecuadas pues, aunque se reconocía su estatuto consultivo en el ECOSOC y en su Comité de Derechos Humanos, no estaba garantizado su acceso a todas las reuniones de ese órgano de NNUU. La frustración alcanzó su punto álgido en la segunda Conferencia mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en junio de 1993. Finalmente, el ECOSOC creó un Grupo de Trabajo sobre las relaciones con ONG con el fin de revisar la Resolución 1296 y de acomodar el incremento del número, las funciones y la importancia de las mismas. De hecho, 1.500 ONG estaban ya asociadas al DIP y muchas de ellas participaban activamente en más de 90 oficinas del sistema de NNUU, especialmente en sus distintas agencias y en algunas fuerzas de mantenimiento de la paz desarmadas (13).

Pero fue a mediados de los años 90 cuando NNUU comenzó a asumir el cambio de rol y la consolidación de las ONG en la escena internacional, especialmente en los campos de los derechos humanos, de la cooperación al desarrollo y de la diplomacia preventiva y la resolución de conflictos (14). Había llegado el momento de considerar a las ONG verdaderos socios en el proceso de formulación de las políticas de la ONU. En

(13) UN BRIEFING PAPERS. "Human Rights Today. A United Nations Priority", Department of Public Information, New York, 1998, p. 74.

(14) La ONU clasifica la labor que realizan las ONG por los siguientes temas: Tercera Edad; Agricultura; Infancia y Juventud; Resolución de Conflictos; Política de Desarrollo y Cooperación Económica; Minusválidos; Desarme; Asistencia Económica y Humanitaria; Educación; Medio Ambiente; Familia; Libertad Religiosa; Alimentación, Salud y Nutrición; Recursos Humanos y Desarrollo Cultural; Derechos Humanos; Poblaciones Indígenas; Fuerza de Trabajo Internacional; Paz Internacional y Seguridad; Comercio Internacional, Finanzas y Transporte; Tráfico de Drogas, Recursos Naturales y Energía; Uso pacífico del Espacio Exterior y Asentamiento de Poblaciones. Véase "Directory of Non-Governmental Organizations associated with the Department of Public Information", 1997-1998. United Nations.

este sentido, el ECOSOC aprobó en 1996 la Resolución 1996/31, por la que se reforzaba el marco de relación de las ONG con las NNUU, y la Decisión 1996/297, que recomendó examinar en la 51ª sesión de la AG la cuestión de la participación de las ONG en todas las áreas de trabajo de la organización. Este traslado de responsabilidades a la AG acontece al mismo tiempo que la propia organización está experimentando un proceso de reformas, tanto desde el punto de vista institucional como operativo.

Así, Boutros Ghali presentó un conjunto de iniciativas centradas en la reducción de la burocracia en el seno de la organización y en la unificación de todas las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) bajo la dirección de un mismo Departamento (DPKO, en siglas inglesas). Es en este área donde la reforma era más urgente debido a la duplicación de las OMP durante su mandato y a la necesidad de formalizar la relación entre operaciones de ayuda humanitaria y de mantenimiento de la paz, coordinadas por las distintas agencias de la ONU y el Consejo de Seguridad, respectivamente.

La complejidad de las nuevas misiones había revelado que afectaban tanto a personal civil como militar, y que ambos actores se necesitaban mutuamente, a pesar de que no existía un marco que regulara sus relaciones. Si bien Boutros Ghali realizó una importante aportación doctrinal sobre las OMP, en el documento *Un programa de Paz* de 1992, reconoció las deficiencias del mismo a la hora de analizar el papel que las ONG jugaban en la seguridad internacional y las nuevas relaciones entre civiles y militares en la resolución de conflictos. Era evidente que, a medida que se ampliaban las misiones de las OMP desde la interposición (como ocurrió en el Sinaí y en los Altos de Golán) hasta la imposición de la fuerza (caso de Somalia y de la antigua Yugoslavia), las ONG humanitarias podían actuar igualmente de intermediarios en la distribución de la ayuda de los países donantes a los destinatarios. Además, mientras los militares reclamaban reforzar la capacidad civil de las OMP en zonas de conflicto, las ONG solicitaban la protección militar para llevar a cabo sus actividades. Por todo ello, B. Ghali afirmó en la 47ª conferencia de ONG celebrada en Nueva York en 1994 que éstas eran relevantes en los procesos de construcción de la paz (*peace-building*), al trabajar con grupos locales en la solución pacífica de disputas, gracias a la aportación de equipos de paz civiles (*peace-teams*). Ello generaba confianza y nuevos modelos de cooperación entre civiles y militares (15).

(15) Sobre los equipos de paz, véase el capítulo de BOULDING, ELISE y OBERG, JAN. "United Nations Peace-keeping and NGO Peace-building: Towards Partnership", *The Future of The United Nations System*, New York, United Nations University Press, 1998, p.127-153.

Tras la elección de Kofi Annan como séptimo Secretario General de NNUU el 17 de diciembre de 1997, se presentó el programa de reforma "*Renovando Naciones Unidas*" en el 52° periodo de sesiones de la AG, el cual permitió, entre otras medidas, la reorganización de distintos programas de la ONU. Así, surgieron el Alto Comisionado para los Derechos Humanos; el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que abarca bajo el paraguas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a UNICEF, al Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y a otras entidades; y, por último, la Oficina del Coordinador del Socorro de Emergencias, que reemplaza al Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA), y que coordina el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (UNRWA).

Sin embargo, estas reformas institucionales se circunscriben más dentro del ámbito del ECOSOC y de la AG, bajo cuya responsabilidad operan estas agencias y otros organismos autónomos de NNUU —como el Banco Mundial, la UNESCO, la Organización Mundial del Comercio, la FAO— que del Consejo de Seguridad, órgano que aprueba la creación de OMP. Ello produce cierta confusión y duplicación de proyectos entre NNUU y las ONG, por lo que resulta conveniente racionalizar más la estructura.

En este sentido, se han presentado varias propuestas para optimizar las OMP de NNUU. No se trata de cambiar las misiones de las mismas, sino incrementar su eficacia, reforzando la capacidad civil para la prevención, mediación y resolución de conflictos. El debate descansa en la conveniencia de integrar plenamente a las ONG en las OMP a través del DPKO o cooperar con las mismas a través del Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA), recientemente reformado. Mientras en el primer supuesto las ONG actuarían bajo mando militar, en el segundo lo harían bajo mando civil, por lo que el DHA debería ampliar su mandato si quiere estar vinculado al DPKO. Ninguna de las dos opciones deben excluirse, pero la más plausible resulta la segunda, pues implica la separación con coordinación entre fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU y los equipos de paz que proporcionan las ONG. (Véase Anexo I). De esta manera, habría división de tareas en las OMP, de forma que, en base a unas pautas de cooperación, las fuerzas de mantenimiento de la paz y las ONG desempeñarían su trabajo de forma gradual. Los Cascos Azules (unidades de mantenimiento de la paz) realizarían la desmilitarización y el

desarme de las partes en conflicto, allanando el camino para el establecimiento de la infraestructura administrativa civil. Los Cascos Blancos formarían equipos de paz, proporcionados por ONG, que tendrían las tareas de promover el diálogo y la negociación en comunidades pequeñas. Por último, otras organizaciones humanitarias proporcionarían asistencia de emergencia y ayuda para la reconstrucción de los sistemas sociales, sanitarios y educativos de las distintas comunidades locales.

Por su parte, las ONG han presentado algunas propuestas para incrementar su participación en el sistema de NNUU y convertirse definitivamente en interlocutores eficaces de la organización. Entre las medidas que defienden se encuentran la creación de una segunda cámara de la AG, o cámara popular denominada *Asamblea de los pueblos*, compuesta por representantes de ONG; la elevación de su rango consultivo al codecisional, y la elección de los miembros de la AG mediante votación directa a nivel mundial.

Sin embargo, hay dos campos que las ONG podrían desarrollar más si desean incrementar su influencia en el seno de NNUU. Por un lado, la construcción de coaliciones (*coalition-building*) y, por otro, la aportación de recursos financieros para la realización de sus proyectos. Aunque en los años 70 surgió la primera red de ONG —*Alerta Internacional*— con la esperanza de establecer un sistema de alerta temprana y prevenir las guerras, actualmente debe trabajarse también en la creación de coaliciones de organizaciones para la formación de voluntades comunes para hacer frente a los conflictos y a situaciones de emergencia. Alguna medida se ha tomado en este sentido, pues ONG internacionales se han unido a la Federación Internacional de la Cruz Roja y la media Luna Roja para elaborar un código de conducta voluntario para la comunidad de ONG. Dicho código clarifica qué puede esperar el estamento militar de las ONG en situaciones de emergencia (16).

Por otro lado, teniendo en cuenta que ocho familias o federaciones de ONG internacionales controlan casi la mitad del presupuesto de las ONG (8,3 billones de dólares, según la OCDE, en 1992), es preciso sumar sus capacidades a los esfuerzos internacionales para lograr la paz y la

(16) McDERMOTT, ANTHONY. "The UN and NGOs: Humanitarian Interventions in Future Conflicts", *Contemporary Security Policy*, Vol. 19, n° 3, Diciembre 1998, pps. 1-26. Dicho código aparece en el libro de MACKINLEY, JOHN. "A Guide To Peace Support Operations", Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, 1996, pps. 252-257.

estabilidad mundial. Las dificultades financieras de la Organización universal requiere igualmente de la cooperación de las ONG en la financiación de sus numerosos proyectos, del mismo modo que sus distintas agencias otorgan fondos a ONG (17). Esta reciprocidad debe favorecer el flujo continuado de iniciativas y nuevos proyectos en pro del establecimiento de un nuevo sistema de seguridad.

Las ONG y la OSCE

En estos últimos años, la OSCE ha aumentado sus contactos con ONG a medida que culminaba su transición de Conferencia a Organización, convirtiéndose en la organización internacional que mejor ha sabido integrar a nivel institucional el trabajo de aquéllas dentro de una misma unidad. Y es que la organización considera que las ONG proporcionan una importante fuente de información en distintas áreas, particularmente en el campo de los derechos humanos, el medio ambiente, la economía y los asuntos de seguridad. Por ello decidió crear la Unidad ONG en el seno de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) — anteriormente denominada Oficina para las Elecciones Libres—, con sede en Varsovia, entre cuyas misiones destacan la supervisión electoral y la promoción de instituciones democráticas. En este campo la OSCE desarrolla numerosos proyectos para reforzar la labor de las ONG a nivel de base, estableciendo redes que mejoran las relaciones entre las mismas, y entre gobiernos y ONG. El resultado práctico de esta cooperación ha sido muy positivo en Georgia, Uzbekistán y Kirguizistán, donde la OSCE ha cooperado estrechamente con ONG locales e internacionales. Además, las ONG pueden participar activamente en los numerosos foros de la OSCE, como en el Foro Económico, así como en los seminarios sobre la Dimensión Humana, en los que también colaboran regularmente el PNUD y el Consejo de Europa.

Aparte de la OIDDH, otras instituciones de la OSCE han desarrollado contactos con la comunidad de ONG. Entre ellas se encuentran el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (ACMN) y el Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación (18). Sin embargo, quedan muchos obstáculos que superar, pues la OSCE no dis-

(17) Así, ACNUR destina el 30% de presupuesto (1,2 billones de \$) a ONG, mientras UNICEF aporta el 12%. La OMS, la FAO, y otras organizaciones también aportan cuantiosas cantidades a ONG. *Ibidem*, p. 19.

(18) *OSCE Handbook*, Viena, 1999, p. 159. Véase el trabajo de la OSCE-ONG en los números de *OSCE Newsletter*.

pone de medios de coacción que puedan impedir la vulneración de los derechos humanos y de expresión que, según las ONG, todavía se producen en su región geográfica. Solamente puede ejercer un poder de influencia en los Estados que participan en la organización.

Con todo, la OSCE está tratando de superar estas deficiencias estableciendo estrechos contactos con otras agencias humanitarias gubernamentales, como ACNUR, con la cual firmó un Memorándum de Entendimiento el 15 de octubre de 1998. En base al mismo, se ha acordado crear vías para el intercambio sistemático de información entre las sedes, así como entre las operaciones sobre el terreno, y llevar a cabo evaluaciones conjuntas de la situación en esferas de interés común. Esta asociación representa una gran oportunidad para alentar el diálogo y la coordinación entre las instituciones.

Las ONG y la OTAN

A diferencia de la ONU y de la OSCE, donde las ONG participan en numerosas agencias y órganos, las ONG no tienen representación alguna en la estructura institucional civil o militar de la OTAN. Sin embargo, los cambios que está experimentando la Alianza Atlántica tras el fin de la guerra fría están reforzando el papel político de la OTAN y su capacidad para desarrollar misiones no-artículo 5 (defensa colectiva) para la gestión de crisis y emergencias civiles. Ello es posible gracias a la adaptación continua de sus doctrinas y estrategias, que recogen la necesidad de una mayor cooperación cívico-militar (CIMIC) en el tratamiento de los conflictos. Empero, esta cooperación se está desarrollando más en el campo operativo, tanto sobre el terreno como a nivel estratégico militar, que en el campo político, por lo que resultaría necesario incorporar la CIMIC en un marco más amplio a nivel institucional, desarrollando una política global sobre esta materia.

Según el documento de la OTAN sobre la CIMIC (MC 411), adoptado por el Comité Militar en agosto de 1997, se entiende por este término "*los recursos y acuerdos que apoyan la relación entre los comandates de la OTAN y las autoridades nacionales —civiles y militares—, y las poblaciones civiles en una zona donde las fuerzas militares de la OTAN están o planean ser desplegadas. Esos acuerdos incluyen la cooperación con ONG o agencias internacionales, organizaciones y autoridades*" (19). En conformidad con el documento MC 411, la OTAN creó un Grupo de Trabajo sobre

(19) ZANDEE, DICK. "Civil-Military Interaction in Peace Operations", NATO Review, nº 1, Spring 1999, pps. 10-13.

la CIMIC con el fin de establecer una amplia capacidad CIMIC para el Mando Aliado en Europa (ACE) para finales del año 2000. El Plan "CIMIC 2000", expuesto en la directiva 82-2 del ACE (enero 1998), prevé la creación de una nueva sección operativa en el Estado Mayor del Cuerpo de Reacción Rápida del ACE (ARRC), denominado G-5, entre cuyas funciones se encuentran el Apoyo a la Nación Anfitriona (HNS), la Planificación de Emergencias Civiles (CEP) y el Apoyo Cívico-Militar (CMS) (20). En este último apartado se pueden desarrollar dos tipos de actividades: en tiempos de paz y en el desarrollo de operaciones. Mientras en las primeras, la doctrina OTAN sólo concede protagonismo a las funciones de enlace con agencias civiles (por ejemplo, NNUU), en las segundas, el CMS considera posible la cooperación con ONG y otras autoridades civiles y agencias.

Esta cadena operativa ha podido extraer numerosas lecciones de la experiencia de la OTAN en Bosnia-Herzegovina, donde la Alianza Atlántica ha colaborado estrechamente con competentes ONG españolas desplazadas en la zona, como Cruz Roja, el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), y Médicos sin Fronteras, entre otras. Igualmente, la orden de operaciones del ejercicio de la OTAN *Strong Resolve* 1998 consiguió llevar a la práctica y con éxito lo que el ejercicio *Crisex* de la UEO no había logrado unos meses antes: la coordinación y colaboración de civiles y militares, entre ONG y Fuerzas Armadas, en la identificación de proyectos y otras tareas de ayuda humanitaria. Experiencia que está sirviendo indudablemente para la construcción de la paz en Kosovo.

Con todo, la Alianza podría contribuir al desarrollo progresivo de los procesos de implementación de la paz desarrollando un marco más amplio y superior de interacción cívico-militar a nivel institucional en la estructura civil de la OTAN. Dicho marco podría proporcionar una red de relaciones interdependientes entre la OTAN, las OI y las ONG que participen en operaciones de paz. Pero en vez de crear estructuras más burocráticas, sería conveniente considerar las que existen y establecer acuerdos de enlace con las mismas, que pueden activarse o ampliarse, según se requiera. Ello permitiría incrementar el intercambio de información sobre las capacidades y estructuras organizativas de numerosas OI/ONG, y reducir las diferencias y recelos entre las mismas.

En este sentido, la estructura civil de la OTAN cuenta con dos órganos —el Consejo del Atlántico Norté (CAN) y el Secretariado Internacio-

(20) Estos conceptos aparecen desarrollados en el Documento "Asuntos Civiles", Ejército, nº 666, octubre 1995, pps. 54-96.

nal—, dotados de los medios necesarios para la formulación de las políticas y la coordinación general de la planificación civil. Bajo la autoridad del CAN actúa el Comité Superior de Planes de Emergencia Civil (SCEPC), órgano subsidiario que prepara el trabajo del Consejo y pone en práctica sus directivas en esta materia, mientras el Secretariado de la Alianza cuenta con la División de Infraestructura, Logística y Planes de Emergencia Civil, cuya Dirección de Planes de Emergencia Civil (CEP) es el órgano encargado de hacer frente a situaciones de emergencia y el que adopta las disposiciones necesarias para el empleo de los recursos civiles (gubernamentales) en apoyo defensivo de la Alianza y para la protección de la población civil.

El trabajo fructífero del SCEPC y el CEP ha permitido extender las provisiones de ayuda mutua de que gozan los Aliados a las naciones socias de la OTAN que participan en el Consejo de Asociación Euroatlántico (CAEA). Así nació el 3 de junio de 1998 el Centro Euroatlántico de Respuestas a las catástrofes naturales (EADRCC) que, en estrecha colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Ayuda Humanitaria (UNOCHA) y bajo la dirección del Director del CEP, desarrolla los planes y procedimientos adecuados para preparar una intervención en caso de catástrofe a petición de la nación afectada. Para ello identifica los elementos nacionales, civiles y militares, que posteriormente pone a disposición de una Unidad de Respuesta ante Desastres (EADRU), no permanente y multinacional, integrada por voluntarios de los países del CAEA (21). Dicha Unidad, que ha demostrado su eficacia en las inundaciones sufridas por Ucrania, podría contar también con la aportación de medios no gubernamentales que proporcionarían las ONG interesadas en intensificar sus relaciones con la OTAN, siempre y cuando la Alianza Atlántica considere los criterios necesarios para su participación. De esta manera, las ONG tendrían en la estructura civil de la OTAN el instrumento adecuado con el que poder cristalizar acuerdos de coordinación y planificación de ejercicios conjuntos, amén de poder asistir a los numerosos seminarios que aquélla celebra. Así se haría realidad el párrafo 60 del Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, adoptado en la Cumbre de Washington de abril de 1999, que manifiesta lo siguiente:

(21) PALMERI, FRANCESCO. “*Planes de emergencia civil: una forma de cooperación que cobra protagonismo*”, Revista de la OTAN, nº 2, marzo 1996, pps. 29-33; y “*La capacidad euroatlántica de respuesta a las catástrofes naturales*”, Revista de la OTAN, nº 3, otoño 1998, pps. 24-28.

La interacción entre las fuerzas de la Alianza y el entorno civil (gubernamental o no) en que actúen es indispensable para el éxito de las operaciones. La cooperación cívico-militar reposa sobre una relación de interdependencia: las necesidades civiles necesitan cada vez más de medios militares, mientras que, al mismo tiempo, es importante que el sector civil preste su apoyo a las operaciones militares en los campos de la logística, de las comunicaciones, del apoyo médico y de los asuntos públicos. Por consiguiente, seguirá siendo esencial la cooperación entre organismos militares y civiles de la Alianza (22).

Las ONG y la UE

La UE ha experimentado en los últimos años una evolución de primer orden en el campo de la ayuda humanitaria. Desde los años 70, la Comunidad ha contribuido a la asistencia internacional y a la ayuda a los refugiados en todos los continentes, pero ha sido a comienzos de los 90 cuando la UE ha ampliado su asistencia humanitaria a varias facetas, aumentando, por consiguiente, sus fondos. De esta manera, la UE se ha convertido en el primer donante internacional y el que colabora en mayor medida con ONG.

Efectivamente, la UE no solamente proporciona ayuda de emergencia (farmacéutica, médica, equipos...) a las víctimas de catástrofes naturales o de conflictos, sino que también ofrece ayuda alimentaria y auxilio a los refugiados y desplazados. A través de la Comisión y de su Departamento para la Ayuda Alimentaria de la Unión Europea (ECHO), creado en 1992, se coordinan todas las operaciones humanitarias.

Por otro lado, es necesario resaltar que el 80% del importe atribuido a proyectos humanitarios de la UE —más de 652 millones de Ecus en 1996— se realizan en colaboración con ONG (23) y las agencias de las NNUU, a través de ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y UNICEF (24). Por ello no es de extrañar que más de 170 ONG experimentadas formen parte del acuerdo marco de asociación, instituido en

(22) *"La OTAN en su medio siglo. Una visión española"*. Madrid, Asociación Atlántica Española, 1999, pps. 229-254. En este sentido, es interesante el Informe de WIM VAN EEKELM, M.: *"Assistance militaire aux opérations civiles dans le contexte de missions de maintien de la paix"*, Commission des Affaires Civiles, Assemblée de l'Atlantique Nord, novembre 1998, pps.1-20.

(23) *"Ayudas y Préstamos de la Unión Europea"*. [Http:// europa.eu. int/ comm/sg/aides](http://europa.eu.int/comm/sg/aides).

(24) *"La Unión Europea y las Naciones Unidas. Cooperación y compromiso"*. Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas, 1995, p. 24.

1993 por la UE, para llevar a cabo sus proyectos (25). De estas 170 organizaciones, aproximadamente 60 ó 70 han emprendido una relación de trabajo más estrecha con ECHO —que cuenta además con un Consejero encargado de las relaciones con las ONG—, como por ejemplo Cruz Roja, Médicos sin Fronteras, CARE del Reino Unido y Cáritas.

Paralelamente, se está produciendo un importante movimiento entre ONG nacionales con el fin de actuar conjuntamente e incrementar su participación en programas humanitarios europeos. De esta forma, están surgiendo redes de ONG, como VOICE (*Voluntary Organizations in Cooperation in Emergencies*) —en la que participan las ONG españolas MPDL, Cáritas, Paz y Tercer Mundo, y Médicos Mundi— con el objetivo de estrechar lazos con la UE y desarrollar contactos con otras organizaciones humanitarias internacionales (26). A través de ellas, se está logrando unificar criterios y cohesionar proyectos que son de interés común tanto para las diferentes ONG que las integran como para los individuos a quienes va destinada la ayuda. Hacia este empeño debe ir encaminada la acción de las ONG europeas.

EL PAPEL DE LAS ONG EN ESPAÑA

En estos últimos años, España se ha dotado de un marco normativo que tiene su origen en la declaración contenida en el preámbulo de la Constitución de 1978, en el que la Nación española proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra. Así, la actual Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo, aprobada en 1998, es reflejo del extraordinario desarrollo de los recursos que destinan todas las Administraciones Públicas, la Administración Central, las Comunidades Autónomas (CCAA), las Corporaciones Locales y la sociedad civil para alcanzar ese fin. Su Capítulo VI se titula "*La participación social en la Cooperación Internacional para el Desarrollo*", cuyas secciones se dedican a la Cooperación no gubernamental, el voluntariado, los cooperantes y el fomento de la participación social en la cooperación para el desarrollo (27).

(25) "Acción de la Unión Europea en el campo de la ayuda humanitaria". Informe anual de ECHO, 1995, pps. 38-39.

(26) Documentación proporcionada por VOICE, Bruselas.

(27) La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo se puede consultar en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 2, primavera-verano 1998, pps.219-246. Resultan de interés los artículos de Rafael Estrella, Jesús Sanz, Jesús Gracia, Isaías Barreñada, Rafael Grasa y Gloria Angulo.

No obstante, persiste el debate en torno a la acción de las ONGD en la cooperación y política exterior del Estado, cuyo núcleo central descansa en la necesidad de consensuar qué recursos debe dedicar la sociedad española a la ayuda al desarrollo (28) y, dentro de esa cantidad, qué porcentaje debe ser cubierto por los presupuestos públicos y cuál por las aportaciones ciudadanas. No es un debate nuevo, pues fue NNUU la organización que fijó el deber de los países de destinar el 1% del PIB a la ayuda oficial al desarrollo. Así nacieron diversos movimientos sociales en numerosos Estados que llevaron la cooperación al primer plano de la actualidad y que, en nuestro país, se materializó en la Plataforma 0,7% y en otros movimientos sociales.

En este sentido, resulta paradójico que España no participe plenamente en un ejercicio de solidaridad internacional en cascada (29), pues recibe cuatro veces más de nuestros socios ricos de lo que nosotros damos a los países pobres, tanto a nivel gubernamental como a iniciativa de sus ciudadanos particulares. Como ejemplos reveladores de esta realidad, hay que destacar que el saldo neto de los que nuestro país aporta y lo que recibe de la UE se situó en 1997 en 831.000 millones de pesetas. Por otra parte, España es el cuarto país de la OCDE que menos destina a la ayuda oficial al desarrollo, aunque solamente 10 países de la organización conceden ayudas más elevadas a ONG, a diferencia de Francia e Italia que no destinan aportación alguna. Así lo representa el cuadro 3.

Con todo, según el informe de la OCDE, la aportación española está creciendo gracias a la concurrencia de la ayuda descentralizada proveniente de Autonomías y Ayuntamientos, que aportaron 20.000 millones en 1997 y que supusieron 26.000 millones de pesetas en 1998. De esta manera, algunos Ayuntamientos como el de Sevilla, Madrid y Vitoria destinaron un porcentaje considerable de su presupuesto (alcanzando el 0,7% en el primer caso) a proyectos de cooperación al desarrollo.

(28) Bajo la etiqueta Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se manejan conceptos tan distintos como: a) cooperación multilateral, que incluye cantidades entregadas a organismos internacionales; b) cooperación bilateral reembolsable o créditos FAD, que sirven para abrir mercados a empresas españolas a tasas de interés preferentes; y c) cooperación no reembolsable, que incluye la ayuda que distribuye el gobierno central, los autonómicos y las entidades locales, como diputaciones y ayuntamientos, principalmente para infraestructuras, servicios sociales —como educación, salud, depuración y suministros de aguas...etc.. Parte de esta última ayuda se distribuye en forma de subvenciones a las ONG que presentan sus proyectos tanto al Estado como a las autonomías o ayuntamientos. En términos absolutos, la AOD ha pasado de 168.000 millones de ptas. en 1995 a los 208.000 millones en 1998. Véase *El País*, 2 octubre 1999, p. 35.

(29) GRANELL, FRANCESC. "La Ley de Cooperación", en "La Vanguardia", 21 de julio de 1998.

Cuadro 3. Ayuda oficial al desarrollo en 1997 (30)

País OCDE	Ayuda al desarrollo (% PIB)	Ayuda a ONG
Dinamarca	0,97	0,02
Noruega	0,86	0,07
Holanda	0,81	0,01
Suecia	0,79	0,01
Luxemburgo	0,55	0,03
Francia	0,45	0,00
Suiza	0,34	0,04
Canadá	0,34	0,04
Finlandia	0,33	0,00
Irlanda	0,31	0,10
Bélgica	0,31	0,02
Alemania	0,28	0,05
Australia	0,28	0,03
Nueva Zelanda	0,26	0,03
Reino Unido	0,26	0,03
Austria	0,26	0,02
Portugal	0,25	0,00
España	0,23	0,02
Japón	0,22	0,01
Italia	0,11	0,00
Estados Unidos	0,09	0,03

Por otra parte, cada ciudadano español aporta unas cinco mil pesetas al año a los pobres del Tercer Mundo, casi diez veces menos de lo que destina un habitante de Dinamarca. Únicamente ante catástrofes naturales o humanitarias, como la del huracán Mitch el pasado año y, más

(30) *"España dedica menos del 10% de la Ayuda Oficial al Desarrollo a erradicar la pobreza"*, en "El País", 13 febrero 1999, y *"La ayuda española al desarrollo no supera el 0'25 del PIB"*, en "El País", 2 de octubre de 1999, p. 35. En términos absolutos, esta ayuda ha pasado de 168.000 millones de pesetas en 1995 a los 208.000 millones en 1998.

Cuadro 4. Evolución de las aportaciones en millones de pesetas

Fondos	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997
Públicos	4.077	5.797	7.281	13.242	18.302	23.637	30.162
Privados	7.283	9.885	11.558	19.168	17.275	18.014	19.380

recientemente, la de Kosovo han logrado sensibilizar a los ciudadanos — gracias también al apoyo de los medios de comunicación—, logrando invertir la balanza y generando un punto de inflexión en las relaciones entre las ONG y el gobierno de la nación. Por primera vez, las ONG obtuvieron más ingresos de las campañas de sensibilización que de los fondos públicos para hacer frente a situaciones de emergencia (31), por lo que lograron cierta autonomía para llevar a cabo sus proyectos.

Sin embargo, es todavía un espejismo que las ONG españolas logren la independencia plena de los recursos que reciben de los organismos públicos. Al contrario, su dependencia va en aumento. Según el Directorio publicado en 1997 por la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGD), el 56% de los fondos provenían de la Administración central —primordialmente de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)—, de las autonomías y de la UE, y buena parte del resto de las campañas. El Directorio de 1998 reflejó que el 61% de los ingresos de las ONGD provenían de fondos públicos. Este predominio sobre los fondos privados no ha dejado de crecer en los últimos años. Mientras que en 1991, el 64% de los ingresos de las ONGD procedían de la solidaridad ciudadana, hoy sólo 23 de las 88 ONG incluidas en el estudio reciben más dinero de sus socios y colaboradores que de organismos públicos.

Todas estas transferencias de capital público y privado a las ONG han generado numerosas críticas, tanto positivas como negativas, a la labor que realizan y en sus relaciones con el Estado. Por un lado, no todas las ONG gestionan esos fondos como es debido, aunque los casos bajo sospecha se consideran excepcionales (32). Las actividades irregulares de algunas ONG no deben salpicar a las que trabajan con honestidad, eficacia y sacrificio, lo que les exige actuar de manera contundente para separar el grano de la paja. En este sentido, son muy numerosas las ONG que merecen la confianza del Estado y de otras OI, los cuales financian

(31) Se recaudaron 17.700 millones de pesetas en la campaña del huracán Mitch.

(32) ORIOL COSTA, PERE. "El control de las ONG", en "La Vanguardia", 7 de marzo de 1999.

numerosos proyectos de cooperación (33). Por otro lado, las ONG critican los criterios para la concesión de subvenciones oficiales (34) y la cuantía de las mismas en relación con las partidas destinadas a otros sectores y entidades, especialmente a las organizaciones religiosas. Véase el siguiente cuadro (35):

Cuadro 5. Distribución de las principales partidas de subvenciones de la AECI por sectores y entidades en 1997 (millones de pesetas)

Empresas, Sociedades Anónimas y Limitadas para actividades lucrativas	700
Gobiernos	3.340
Cuotas y programas a organismos multilaterales	4.100
Otras Organizaciones	40
Cine y Televisión	194
Organismos públicos españoles	153
Embajadas y consulados	406
Organizaciones religiosas, iglesias, congregaciones y entidades confesionales	720
ONG	680

Con todo, las ONG deben alejarse del tutelaje gubernamental, aproximándose a la iniciativa privada, si no quieren perder su carácter no gubernamental. Esta aparente contradicción conduce a la necesidad de una adaptación interna de las ONG para aumentar su influencia en nuestra sociedad. Ello puede realizarse en tres niveles principalmente.

En primer lugar, las ONG deben autorregular económicamente sus actividades y someterse a auditorías externas que justifiquen los proyectos de cooperación y solidaridad en los que se hallan inmersos y sobre los que han recibido subvención oficial. Este control financiero obligará a una mayor seriedad y profesionalismo en las iniciativas de las ONG, lo que tendrá enormes consecuencias en las ONG de reducida dimensión

(33) Según ALBERTO NAVARRO, Director de ECHO, las ONG españolas son una garantía de calidad. Véase "La UE firma un acuerdo de ayuda humanitaria con ONG españolas", en "El País", 23 de febrero de 1999.

(34) "La Coordinadora de ONG critica los criterios de subvención oficial", en "El País", 2 de noviembre de 1998. La Coordinadora considera que los criterios son políticos y se favorece a las ONG cercanas al Gobierno.

(35) Informe de la Convocatoria abierta de Subvenciones de la AECI, 1997.

En segundo lugar, las ONG deben promover fusiones y coaliciones de entidades, tanto a nivel nacional como internacional, a través de la Coordinadora Española de ONG para el Desarrollo (CONGD) y de coaliciones internacionales. Y es que en España hay 5.000 ONG y cada año se registran 250 nuevas (36), de las cuales sólo 95 son miembros de pleno derecho de la CONGD. Sin embargo, es significativo que solamente 14 ONGD ingresan más de mil millones de pesetas al año, lo que representa el 72% del total de ingresos de todas las ONG (37). Asimismo, hay que resaltar que, a nivel internacional, dos ONG españolas —Cruz Roja Española y Cáritas— firmaron un acuerdo marco para la gestión conjunta del asentamiento español en Hamallaj (Albania), construido por militares españoles para los refugiados albanokosovares (38), lo que puede servir de ejemplo para actuaciones futuras. Para ello, habrá que subsanar la falta de compromiso de las ONG para trabajar en común y no individualmente, verdadera asignatura pendiente del movimiento social español. Sólo así se reforzará su relación con las instituciones españolas (civiles y militares) en el escenario internacional.

Finalmente, pero no menos importante, las ONG tendrán que adaptarse orgánicamente en el sector del voluntariado cuando desaparezca el servicio militar obligatorio debido a la profesionalización del Ejército. En este sentido, la extinción de las labores que realizan 94.082 objetores de conciencia que cumplen la Prestación Social Sustitutoria (PSS) supondría la pérdida de 200.000 millones de pesetas en los principales servicios sociales, sistemas sanitario y educativo, y protección civil, a donde va destinada esa ayuda (39). Ello tendría enormes repercusiones en la vida de numerosas ONG y en la legislación futura para cubrir necesidades de interés general.

El número, por tanto, de ONG podría reducirse considerablemente en el futuro a no ser que éstas decidan actuar de forma transparente tanto en la captación de los recursos como en los métodos de decisión y ejecución. Es evidente que las ONG tendrán que adaptarse a los vertiginosos

(36) Así se mencionó en el congreso estatal "*Voluntariado y siglo XXI*", organizado en Santa Cruz de Tenerife en abril de 1999. Véase *Canarias* 7, 22 y 23 de marzo de 1997.

(37) "*El 61% de los ingresos de las ONG para el desarrollo son fondos públicos*", en "*El País*", 6 de mayo de 1999.

(38) "*El conflicto de los Balcanes depara un largo camino de trabajo humanitario*", Revista de la Cruz Roja, n° 695, abril-mayo-junio, 1999, pps. 15-25.

(39) "*El fin de la "mili" deja solo a los más necesitados*", en "*El Mundo*", 19 de octubre de 1998.

cambios socioeconómicos y políticos con nuevas reglas de funcionamiento que permitan alcanzar un nuevo orden internacional.

LAS CORPORACIONES MULTINACIONALES

En un mundo cada vez más globalizado, nadie duda del inmenso poder de las corporaciones multinacionales (CM) en las relaciones internacionales. Si entendemos por éstas *“el grupo de empresas de diversa nacionalidad unidas por unas estrategias de gestión comunes”* (40), este sector privado puede generar, en ocasiones, una *“política exterior”* capaz de imponer sus mandatos en los gobiernos-huésped de las empresas filiales. Y es que se calcula que las ventas anuales de algunas CM exceden el Producto Nacional Bruto de numerosos países, de ahí el enorme poder de influencia que puede ejercer en éstos. Sin embargo, aunque todos los analistas coinciden en resaltar la importancia de estas corporaciones, no todos están de acuerdo en el impacto que tienen en el sistema internacional en general y para algunos Estados en particular.

Para sus defensores, las CM son poderosos agentes de modernización mundial, en la medida en que permiten la internacionalización de la producción y de los procesos de distribución. De esta manera, consideran que las CM pueden convertir en obsoleta la idea de una nueva guerra internacional y ponen a Europa como ejemplo. Al observar que el crecimiento de la actividad corporativa multinacional ha tenido lugar en nuestro continente, donde simultáneamente se ha producido un proceso de integración regional, concluyen que este área se ha transformado en una *“zona de paz”* después de sufrir dos sangrientas y destructivas guerras mundiales. Ello ha dado origen a una nueva edad de oro en esta *“aldea global”*.

No opinan de la misma manera los detractores de las CM, los cuales estiman que estas empresas utilizan la ciencia y la tecnología de las naciones de los Estados industrializados para operar en lugares donde la mano de obra es más barata, por lo que están distorsionando la forma de vida

(40) VERNON, RAYMOND. *“Economic Sovereignty at Bay”*, Foreign Affairs, nº 47, 1968, p. 114. Granell señala que las empresas multinacionales son aquellas que, bajo una unidad mundial de gestión, tienen intereses y actúan en la pluralidad de países, acomodándose a las condiciones económicas sociales y legales de cada uno de ellos con el fin de conseguir la maximización de sus beneficios y la mejor defensa de sus potencialidades de nivel mundial. Véase CALDUCH, R.. *“Relaciones Internacionales”*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991, p. 309.

de los países del Tercer Mundo (41), cuyas empresas locales no pueden competir con las poderosas CM.

En consecuencia, no hay duda de que las empresas multinacionales son las principales fuerzas que impulsan la globalización, lo que genera grandes beneficios, pero también numerosos riesgos. Entre los primeros, las CM está produciendo efectos positivos en el comercio, en la producción y en los mercados financieros (42). Datos reveladores de esta realidad nos muestran que el comercio mundial aumentó en los años noventa un 6,6%, alcanzándose cotas del 9% en 1994, 1995 y 1997. En este sentido, el protagonismo de este desarrollo comercial corresponde más a las CM que a los propios Estados nacionales, pues aquéllas son responsables del 70% del comercio mundial y del 80% de la inversión directa en el exterior.

Entre los riesgos, es posible observar, por un lado, el aumento de diferencias entre y dentro de los países, especialmente en los países en vías de desarrollo y en las clases más desfavorecidas de los Estados desarrollados (43). Y es que las grandes empresas multinacionales prefieren estar presentes en Estados donde funcione el gobierno y la sociedad civil que lo sustenta para poder operar eficazmente. Por otro lado, la dificultad de las CM para generar trabajo puede considerarse otro factor de riesgo, ya que éstas solo emplean al 3% de la fuerza de trabajo mundial, y menos de la mitad de esos empleos están en el Sur (12 millones de personas, según datos de la UNCTAD de 1994).

En estas condiciones, corresponde a los Estados nacionales adoptar políticas de apoyo y de ayuda para corregir estos desequilibrios con el fin de que ciertos países puedan emerger a la superficie, distribuyendo la riqueza de forma equilibrada. Igualmente, las CM pueden cooperar con los Estados y las organizaciones multilaterales para elaborar códigos de conducta en materia de derechos humanos, medio ambiente, etc. que permitan aplicar aquellas políticas. La Organización Mundial del Comercio, reunida en Seattle el pasado mes de noviembre, debe tratar estos desafíos de cara al futuro (44).

(41) Este debate aparece más desarrollado en A. COULOUMBIS, THEODORE y H. WOLFE, JAMES. *"Multinational Corporations"*, Introduction to International Relations, Prentice-Hall International, New Jersey, 1990, pps. 359-60.

(42) [Http://www.oneworld.org/front.html](http://www.oneworld.org/front.html) 30 April 1999.

(43) *Ibidem*, p. 10.

(44) E. GARTEN, JEFFREY. *"A Sophisticated Assault on Global Capitalism"*, Business Week, November 8, 1999, p. 12.

CONCLUSIONES

The structure of world peace cannot be the work of one man, or one party, or one nation. It must be a peace which rests on the cooperative effort of the whole world

Franklin D. Roosevelt

A lo largo del presente trabajo se ha puesto de manifiesto que existe una mayor interrelación entre paz, desarrollo, derechos humanos, etc., lo que ha transformado la comprensión de los conceptos de seguridad nacional y seguridad común en beneficio de la seguridad humana. Al hablar de un nuevo orden de seguridad en nuestro continente, hay que tener en cuenta la aparición de nuevos actores transnacionales, que tratan de presionar a sus gobiernos y a otras organizaciones internacionales y locales con el fin de mitigar las consecuencias devastadoras que causan, entre otros factores, los desastres naturales, los conflictos y el subdesarrollo. Estos actores transnacionales, representados en ONG y CM principalmente, tratan de influenciar cada vez más en el sistema internacional. De esta manera, la evolución que han experimentado las ONG en los últimos años ha sido notoria. No solamente han aumentado en número, composición, funciones, etc., sino que también han establecido nuevas relaciones con las OI que velan por la paz y seguridad internacionales. Por su parte, las CM se han consolidado al mismo tiempo como fuentes de oportunidades y de riesgos en un mundo cada vez más globalizado.

En este sentido, las ONG y las CM no son la panacea que pueden resolver los problemas arriba anunciados. Tienen fortalezas y debilidades en el ejercicio de sus funciones, por lo que deben colaborar con otros actores internacionales para su resolución. No se trata de suplir, ni sustituir, ni suplantar a éstos, sino aumentar sus relaciones con ellos, los cuales necesitan tener socios firmes en la sociedad civil y en el mundo empresarial.

Respecto a las ONG, el desafío consiste en determinar cuál de ellas debe ser animada a incrementar su papel en la escena internacional y bajo qué circunstancias. Para ello, se pueden hacer una serie de recomendaciones para el futuro y establecer unas medidas clave para el cambio:

1. Mejorar la maquinaria institucional de las OI. Ello incluiría:
 - Incrementar los presupuestos del componente civil de esas instituciones y de los Estados que las integran. En este sentido, nuestro país debería elevar la Ayuda Oficial al Desarrollo para cubrir las necesidades del Ministerio de Defensa en el

desempeño de las nuevas misiones de apoyo a la paz. No cabe duda de que la reconstrucción de instalaciones, infraestructuras y otras misiones que realizan nuestros Ejércitos en situaciones de conflicto, catástrofe natural o emergencia humanitaria no sólo contribuyen al desarrollo de la región afectada, sino también a fomentar la paz y la estabilidad.

- Mejorar la comunicación y coordinación de OI y las ONG a través de la ONU, pues mientras la OSCE y la UE han aumentado sus contactos con ACNUR, la OTAN lleva a cabo la cooperación gubernamental entre aliados y socios a través de UNOCHA. Por su parte, las ONG colaboran también con la UNESCO, UNICEF y otras agencias de NNUU. En consecuencia, resulta necesario uniformar los mecanismos que intervienen en el destino de la ayuda humanitaria y de desarrollo. En este sentido, el Departamento de Asuntos Humanitarios, que actúa bajo la autoridad del Vice-secretario general de la ONU, podría coordinar todos los aspectos humanitarios de una operación, evitando la duplicación de proyectos. Así, la ONU podría proporcionar el paraguas para que las ONG puedan desarrollar su trabajo de forma más segura, como ya se ha observado en Bosnia-Herzegovina.
- Elaborar una nueva Agenda para la Paz en NNUU y una política global en materia de cooperación cívico-militar en el seno de la OTAN. La naturaleza cambiante de las actividades de NNUU y de la OTAN no ha traído consigo el establecimiento de contactos más estrechos con la comunidad de ONG. La reforma de NNUU debería afectar, además de al Consejo de Seguridad y a otros organismos, al incremento del papel de las ONG en las operaciones de apoyo a la paz. Sería conveniente, en este sentido, distinguir entre diplomacia preventiva, centrada en el sistema estatal, y la acción preventiva que podrían hacer las ONG, especialmente en la atención humanitaria y la construcción de la paz. Por su parte, la OTAN debería establecer criterios para la participación de ONG en sus actividades, así como constituir, equipar y entrenar ciertas unidades de policía militar e integrarlas en la planificación operativa de la Alianza.
- Desarrollar programas educativos en los que participen civiles y militares. Algunos autores han propuesto la creación de Comités en cada área geográfica del mundo, apoyados por el

Instituto de NNUU para la Mediación y la Resolución de Disputas, en los que participen ONG internacionales mediante el despliegue de equipos de repuesta rápida. Éstos trabajarían con ONG y grupos locales para evitar la escalada del conflicto. Por su parte, la OTAN debería ampliar sus cusos CIMIC a representantes de ONG internacionales con probada experiencia en el campo de la ayuda humanitaria. A nivel nacional, hay que resaltar que la Escuela de Logística del Ejército de Tierra ha organizado el presente año el Primer Curso Cívico-Militar para observadores de misiones de paz, donde por primera vez han participado representantes de Cruz Roja. Esta experiencia piloto proporcionará un mayor conocimiento de ambos actores para gestionar la paz.

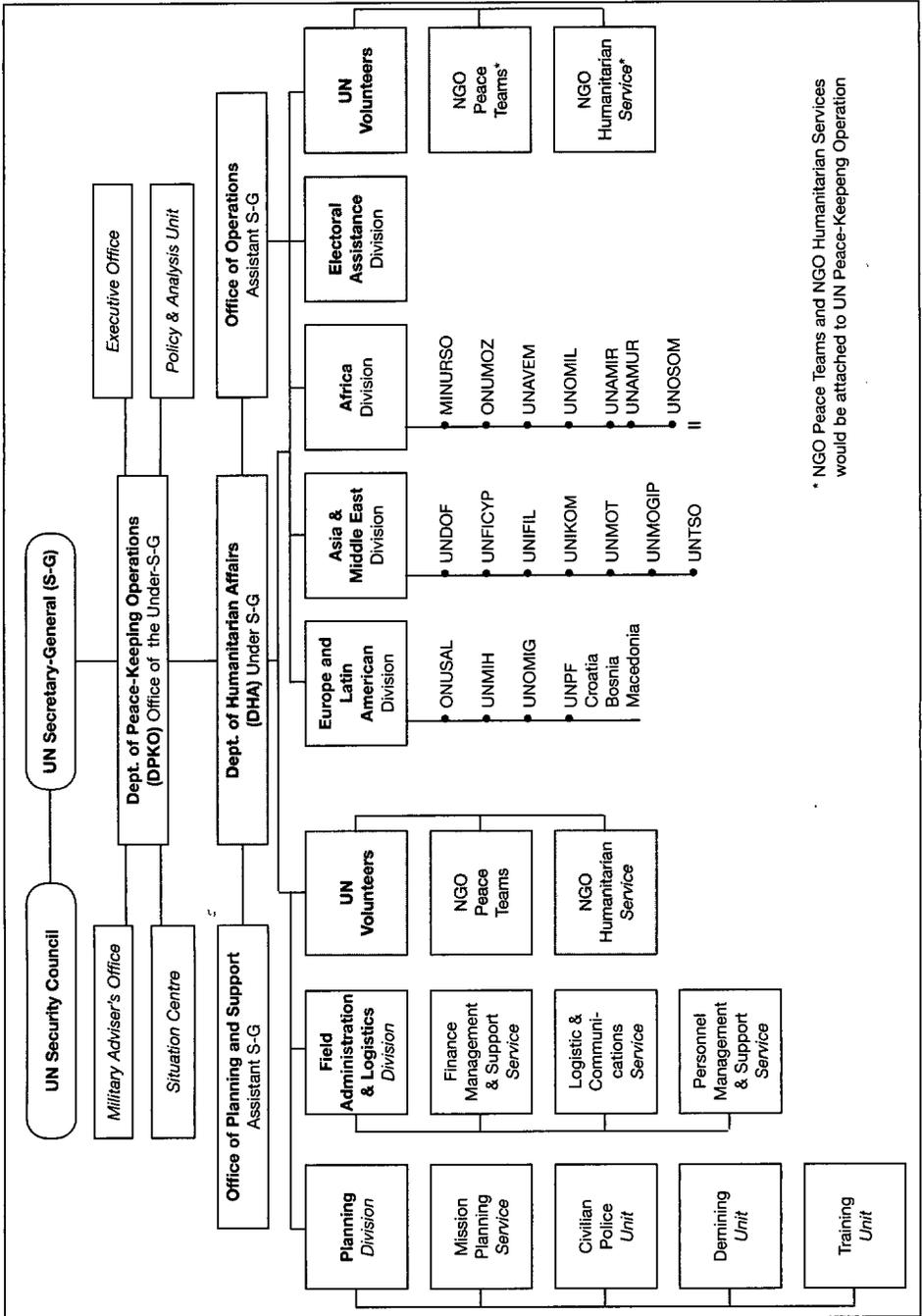
2. Promover la institucionalización de las ONG. Éstas son las medidas:
 - Buscar su independencia con respecto al Estado para poder influir más sobre los partidos políticos, los gobiernos y las instituciones financieras. Es decir, las ONG deben buscar menos el amparo gubernamental que proporcionan las subvenciones y acercarse a fuentes de financiación privadas si no quieren perder definitivamente su carácter no gubernamental. Así ha ocurrido en Bélgica, mientras en Italia las ONG están apunto de morir, según los expertos. Pero no hay que sacralizar a las ONG, ni satanizar a los partidos políticos ni a las instituciones gubernamentales. Hay que trabajar conjuntamente por el bien común.
 - Captar a profesionales voluntarios. Cada vez se forman más voluntarios, muchos de los cuales comienzan su carrera en el seno de la organización. La mayoría son universitarios con especialidad en cooperación. Igualmente, es notorio la imbricación de militares en proyectos de desarrollo, dada su experiencia profesional y su formación logística.
 - Realizar auditorías, pues las ONG deben actuar con rigor económico y justificar los proyectos de cooperación sobre los que han recibido algún tipo de subvención.
 - Promover el asociacionismo entre ONG con el fin de gestionar mejor los recursos e influenciar más en la sociedad y en los poderes públicos. Esta tendencia se está produciendo entre ONG de menor tamaño, que completan la realización de sus proyectos gracias a su colaboración con otras ONG de mayor envergadura.

3. Incentivar las relaciones entre ONG y otros actores, tanto a nivel internacional como de base.
- Las ONG deberían dar un salto cualitativo y pasar de la ayuda humanitaria a una mayor participación en los organismos internacionales. Teniendo en cuenta que la amplitud de misiones que aquéllas realizan marcha paralela con las nuevas misiones de apoyo a la paz de las OI, se debe crear una nueva conciencia que fomente la cooperación entre ambos tipos actores. Aunque causaría enormes problemas sobrecargar a las ONG con exageradas expectativas en la gobernanación regional, su papel en la búsqueda de la paz y la estabilidad regional está destinado a crecer.
 - A nivel de base, las ONG deben entrar en simbiosis con el pueblo, de donde nacen, por lo que deben ser transparentes y promover su participación en las actividades de la organización mediante campañas que promuevan la solidaridad y cooperación entre los pueblos. Deben participar en la construcción de un nuevo orden mundial y no sólo intervenir en situaciones de urgencia.

En cuanto a las CM, resulta conveniente establecer standards que permitan armonizar procesos legislativos nacionales en esta materia y promover la creación de empleo, restringiendo la repatriación de beneficios y fomentando la inversión en nuevos proyectos.

En definitiva, son necesarios cambios estructurales de gran calado, que inevitablemente deberán protagonizar los mismos Estados con ayuda de organismos internacionales, de las propias ONG y de las CM con el fin de eliminar tensiones y diferencias entre ellos. Siguiendo el lema de NNUU *“pensar globalmente, actuar localmente”*, la acción más directa para alcanzar esos objetivos debe llevarla a cabo el propio individuo que, unido en grupos organizados, constituye la fuerza más poderosa para impulsar el cambio en el plano empresarial, gubernamental o no gubernamental. A través de campañas de educación se conseguirá aumentar el nivel de conciencia y un mayor compromiso de la sociedad en la búsqueda de un nuevo orden de seguridad. La concesión del premio Príncipe de Asturias de la Concordia a Cáritas Española y el premio Nobel de la Paz a Médicos sin Fronteras supone el reconocimiento a los valores que defienden y a las iniciativas que promueven, y revela la importancia que la comunidad de ONG está adquiriendo en el nuevo sistema internacional de seguridad.

ANEXO I



* NGO Peace Teams and NGO Humanitarian Services would be attached to UN Peace-Keeping Operation