

Las cumbres mundiales de las Naciones Unidas y la participación de la sociedad civil

De acuerdo con los resultados de la investigación de UNRISD, las cumbres de las Naciones Unidas y los procesos conexos pueden tener repercusiones sumamente positivas—mas no siempre sostenibles—para la estructura de la sociedad civil, sus actividades de conformación de redes y sus labores de promoción de sus respectivas causas en los países donde se han efectuado tales eventos.

Planteamiento del problema

Si bien las Naciones Unidas sigue siendo un organismo intergubernamental, el aumento del número de actores influyentes de la sociedad civil ejerce nuevas presiones sobre la organización para que dé cabida a opiniones populares e intensifique aún más la colaboración. La relación con los actores de la sociedad civil ha venido creciendo sobre todo desde principios de los años 90, en el contexto de las cumbres y conferencias de las Naciones Unidas y los procesos conexos. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han incrementado sus demandas al organismo en cuanto a la información, acceso y participación en estos eventos mundiales. Por su parte, las Naciones Unidas ha reconocido la importancia de satisfacer las demandas de las OSC de tener mayores posibilidades de expresarse y participar en los procesos de desarrollo.

Las cumbres de las Naciones Unidas y los planes de acción que estas producen brindan a las OSC la oportu-

nidad de cabildear entre los delegados y los medios de comunicación para promover sus ideas y proyectos y adaptar un tema de la cumbre como parte integral de su propia labor. Igualmente, estos eventos ofrecen a los actores de la sociedad civil el espacio que requieren para hacer propuestas y contribuir a implementar y monitorear las agendas de las cumbres.

Pero cabría preguntarse qué significan realmente estas oportunidades para la participación de la sociedad civil. Dado que las OSC tienden a diferir en cuanto a su percepción de las instituciones internacionales y la manera de relacionarse con estas—que depende, por ejemplo, de las ideologías, filosofías o estrategias adoptadas para llevar a cabo la transformación social—¿cuáles han sido los efectos en la estructura de la sociedad civil a nivel nacional? Aunque muchas OSC parecerían haber optado por aprovechar estas oportunidades para trabajar al interior del sistema y generar cambios mediante la participación directa, otros grupos más radicales se rehúsan a integrarse. No

Recuadro I: Investigación de UNRISD

UNRISD llevó a cabo un proyecto titulado Las cumbres mundiales de las Naciones Unidas y la participación de la sociedad civil entre 2003 y 2005, con el objeto de evaluar la forma y el grado en que distintos actores de la sociedad civil aprovecharon las oportunidades que generaron las cumbres de las Naciones Unidas y los procesos conexos. La investigación se proponía determinar, en primer lugar, en qué medida estos eventos crearon un espacio político favorable a nivel nacional para el surgimiento y la consolidación de las OSC. En segundo lugar, se estudió la gama y calidad de las actividades de la sociedad civil, y en particular si luego de realizadas estas conferencias, podría decirse que aumentó la resonancia general de estas organizaciones a nivel nacional. En tercer lugar, la investigación examinó el estímulo generado por las cumbres de las Naciones Unidas y los procesos conexos para crear mayores vínculos entre las organizaciones de la sociedad civil, tanto horizontalmente (con otras OSC nacionales) como verticalmente (con OSC regionales e internacionales).

La investigación comenzó con un examen de la bibliografía disponible sobre el tema, que llevó a la publicación de un documento de información y un documento sobre el estado del arte. En septiembre de 2003 se celebró en Río de Janeiro una reunión del proyecto con el objeto de debatir los conceptos clave del mismo, determinar las principales lagunas de la investigación y definir un marco metodológico común. Paralelamente, se llevó a cabo un estudio temático para explorar las diversas actividades del sistema de las Naciones Unidas con el propósito de formular estrategias proactivas dirigidas a fortalecer la cooperación con la sociedad civil durante las cumbres y su seguimiento, incluidas las distintas limitaciones encontradas (véase Lecturas adicionales).

Los análisis de la documentación bibliográfica y las deliberaciones en la reunión de Río llevaron a la conclusión de que la investigación de UNRISD bien podría concentrarse de manera útil en la dinámica nacional de un número determinado de países donde se hubieran celebrado conferencias, cumbres y reuniones preparatorias de las Naciones Unidas. A partir de la aplicación de múltiples métodos (como el análisis de materiales publicados y no publicados sobre los marcos jurídicos nacionales y las políticas y prácticas gubernamentales pertinentes sobre las OSC; encuestas a un número representativo de OSC con un grado considerable de experiencia en la defensa de sus respectivas causas a nivel nacional y la conformación de redes y en la participación regular en eventos de este tipo de las Naciones Unidas; y la evaluación de determinados programas e iniciativas de proyectos que surgieron luego de la celebración de las reuniones y en los cuales se esperaba la participación del sector de la sociedad civil), la investigación se propuso analizar los diversos grados de repercusión de las cumbres de las Naciones Unidas y los procesos conexos en la estructura de la sociedad civil, sus actividades de conformación de redes y sus labores de promoción de sus respectivas causas.

Cuadro I: Países y eventos estudiados

País	Evento	Número de OSC participantes en actividades oficiales	Número de OSC participantes en foros paralelos
Brasil	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992)	2,400 representantes de OSC	17,000 participantes
Chile	Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia —Reunión Preparatoria Regional para las Américas (Santiago, 2000)	328 OSC acreditadas	1,700 participantes
China	Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)	1,761 OSC acreditadas	31,549 participantes (26 549 participantes extranjeros y 5,000 participantes chinos)
Indonesia	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible — IV Reunión Preparatoria (Bali, 2002)	391 OSC acreditadas	1,000 participantes
Senegal	Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer – Quinta Conferencia Regional Africana sobre la Mujer (Dakar, 1994)	Información no disponible	4,000 participantes
Sudáfrica	Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001)	1,228 OSC no reconocidas como entidades de carácter consultivo ante el ECOSOC	8,000 participantes
	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburg, 2002)	8,096 personas de 925 OSC	25,000 participantes

Fuentes: A partir de estudios nacionales; los siguientes documentos de la Asamblea General de las Naciones Unidas: A/CONF.189/12, A/CONF.189/PC.2/7, A/CONF.199/PC/20 disponibles en <http://documents.un.org/simple.asp>; y los siguientes sitios de Internet: www.johannesburgsummit.org/, www.gdrc.org/ngo/attendee, www.unhchr.ch/html/racism/05-ngolist.html (consultados en octubre de 2006).

obstante, las cumbres de las Naciones Unidas pueden resultar de utilidad incluso para estas organizaciones en su tarea de hacer llegar sus puntos de vista a una mayor audiencia.

Conclusiones de la investigación

Brasil, Chile, China, Indonesia, Senegal y Sudáfrica, donde se han celebrado importantes cumbres, conferencias o reuniones preparatorias de las Naciones Unidas, fueron los países seleccionados para evaluar el impacto de estos eventos sobre la sociedad civil a nivel nacional (véase el cuadro 1).¹ Como es de esperarse, existen entre los seis países estudiados numerosas variaciones en cuanto a normas jurídicas y políticas, procesos de reforma económica e integración a la economía mundial, la evolución de sus percepciones sociales, la configuración y fortaleza histórica de la sociedad civil, entre otros aspectos.

En relación con la repercusión de una cumbre o reunión preparatoria específica, pueden observarse diferencias en cuanto al momento oportuno y el tema del evento, así como en cuanto al sector específico de la sociedad civil afectado y su composición interna, capacidad e interés en colaborar con el gobierno, el sistema de las Naciones Unidas y los organismos donantes. En general, la estructura del Estado, en particular el entorno democrático, ha incidido considerablemente en el activismo de la sociedad civil. Con esta diversidad de elementos en juego, se presentan a continuación las principales conclusiones de la investigación a partir de los estudios nacionales realizados.

Repercusión en el espacio político nacional

Las cumbres mundiales y las reuniones preparatorias intensificaron el dinamismo de la sociedad civil en los países donde se celebraron tales eventos. El cuadro 2 presenta el potencial de participación de las OSC en las distintas etapas de una cumbre cualquiera. Las OSC tienden a participar más activamente en seminarios de expertos y en conferencias nacionales y regionales. Además de participar en las actividades oficiales de una cumbre, desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (CNUMAD), muchas OSC han estado presentes también en foros paralelos de la sociedad civil.

Las OSC han utilizado el espacio político generado por los eventos tanto oficiales como no oficiales para promover sus argumentos y propuestas. Los procesos generales de democratización que tienen lugar en la mayoría de los países estudiados refuerzan aún más la posición, visibilidad y vitalidad de las OSC.

En el caso de Brasil en 1992, por ejemplo, la CNUMAD se celebró en un contexto de activismo político y cívico en curso. El proceso de “redemocratización” se caracterizó por los intentos de reconquistar derechos civiles más amplios y asegurar su ejercicio, echando con ello las bases institucionales sobre las cuales se levantó el activismo en torno a temas como la ética política, la erradicación del hambre y la reforma agraria. La CNUMAD dio visibilidad a las OSC de Brasil y a su diversidad de opiniones y propuestas sobre la forma de resolver estos problemas fundamentales de desarrollo. Sin embargo, esta diversidad no estuvo exenta de tensión, sobre todo en relación con el nivel de reforma que las distintas OSC consideraban aceptable y el grado de colaboración que debía establecerse con las instituciones oficiales.

¹ En lo sucesivo el término “cumbre” se utilizará en este documento para referirse tanto a las cumbres como a las conferencias especiales.

Cuadro 2: Procesos de las cumbres de las Naciones Unidas y participación de las OSC

Período (años)	Etapas de preparación	Naturaleza de la participación de las OSC
3 años antes de la cumbre	Asamblea General acuerda celebrar una cumbre de las Naciones Unidas Comité Preparatorio 1	
2 años antes de la cumbre	Seminarios de expertos Conferencias regionales de África, las Américas, Asia y Europa	Organizadores de la cumbre solicitan aportes de las OSC OSC tienden a participar activamente en las conferencias regionales
1 año antes de la cumbre	Secretaría de la cumbre sintetiza los resultados de las conferencias regionales y los seminarios de expertos Comité Preparatorio 2 Comité Preparatorio 3	
Año de la cumbre	Celebración de la cumbre mundial de las Naciones Unidas Cumbre orientada a la acción: <input type="checkbox"/> Cumbre normativa: Plan de acción y declaración con preámbulo Documento legal Proceso de seguimiento nacional Proceso de seguimiento de las Naciones Unidas	Participación muy activa de OSC Se espera participación de las OSC
5 ó 10 años luego de la cumbre	Reunión +5 o +10	OSC por lo general participan

En 2000, se celebró en Santiago de Chile la Reunión Regional del Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, en un contexto donde también estaban consolidándose procesos democráticos con una parte importante de la sociedad civil —en especial las ONG— que colaboraba activamente con el Estado. Pero la necesidad de recursos financieros para mantener las actividades organizativas básicas significó a menudo que las OSC perdieran cierto grado de independencia política frente al Estado y que se crearan tensiones entre aquellas OSC que trabajaban con el gobierno y aquellas que pretendían funcionar fuera de sus estructuras. A pesar de esta situación, esta reunión preparatoria para las Américas constituyó un importante escenario para debatir la composición de la sociedad chilena en general, y en particular para conferir visibilidad pública a ciertos grupos de la sociedad civil. Por ejemplo, este evento contribuyó a incrementar la atención nacional sobre la comunidad de descendientes africanos y a reforzar su capacidad organizativa, aunque esa dinámica disminuyó gradualmente luego de la reunión preparatoria, debido principalmente a la dispersión de las demandas y a la falta de recursos financieros. Por otra parte, a pesar del activismo y los esfuerzos del movimiento en favor de los derechos de las minorías sexuales, la reunión preparatoria no tuvo mayor incidencia en la labor de estos grupos. Si bien se introdujeron ciertos cambios legislativos, estos fueron más el resultado de los años de lucha de estos movimientos que una consecuencia de este único acontecimiento. En cuanto a la posición y los intereses de las mujeres migrantes, tampoco puede hablarse de un efecto específico, si bien el tema de la inmigración recibió una mayor atención de parte de la opinión pública en los años subsiguientes. Finalmente, los grupos indígenas chilenos, en especial los Mapuches, sólo participaron de una forma limitada en el Foro del Ciudadano, evento paralelo con la

reunión, porque pensaban que el evento estaba dirigido fundamentalmente a grupos minoritarios más pequeños.

En Senegal, la celebración de la V Conferencia Regional Africana sobre la Mujer en Dakar en 1994 insufló dinamismo a la sociedad civil nacional, que se basaba en una tradición asociativa de larga data y en movimientos políticos de izquierda. A pesar de las limitaciones, se lograron importantes avances en la lucha por la igualdad de género en Senegal luego de las conferencias de Dakar y Beijing. Las OSC pudieron enmarcar el discurso político internacional feminista en el contexto nacional y pudieron influir en la formulación de la política pública sobre la mujer. Las OSC se convirtieron en un aliado esencial para la ejecución de diversos programas públicos sobre el género, así como en actividades de desarrollo más generales. Sin embargo, las OSC se vieron ante la difícil tarea de conservar su autonomía frente al gobierno y, al mismo tiempo, mantener una estrategia política e ideológica coherente y acorde con sus luchas sociales.

La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (CMR) en Durban en 2001 y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS) en Johannesburgo en 2002 repercutieron con fuerza en la sociedad civil de Sudáfrica. Pocos años después de la caída del régimen del apartheid y la consolidación del gobierno del Congreso Nacional Africano, quedó claro que las condiciones sociales de la gran mayoría de la población tenían que mejorar y que el gobierno estaba rápidamente adoptando políticas económicas neoliberales que tendrían importantes consecuencias para el gasto público y la previsión social.

Gran parte de la sociedad sudafricana aprovechó estas dos conferencias como un espacio en torno al cual movilizarse

y debatir no sólo los temas de las cumbres, sino también otros asuntos más generales de interés. Aunque ciertos sindicatos, organizaciones cívicas y partidos políticos participaron en los eventos, otros optaron por organizar movilizaciones opositoras fuera de los sitios donde se celebraban las reuniones. Aunque esta división se mantuvo más bien latente en el caso de la CMR, se hizo manifiesta en el proceso preparatorio y durante la celebración misma de la CMDS. Por ejemplo, muchas OSC sudafricanas expresaron la opinión de que era imposible alcanzar un desarrollo sostenible dentro de un sistema económico neoliberal y que participar en estas conferencias legitimaba las políticas de tal sistema. La confrontación de estas posiciones generó divisiones dentro y entre los nuevos movimientos sociales y las ONG, así como en el seno de la coalición nacional de ONG sudafricanas y entre esta y otros movimientos.

La reunión del Comité Preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, que tuvo lugar en Bali, Indonesia, en 2002, o cuatro años después de la caída del régimen de Suharto, demostró ser en su mayor parte una importante oportunidad de consolidación. Muchas OSC asistieron a la reunión preparatoria, y en particular el Foro del Pueblo Indonesio (IPF, por sus siglas en inglés). El Gobierno de Indonesia incorporó el IPF como miembro del comité nacional responsable de organizar la reunión preparatoria y permitió que un representante de esta organización se sumara a la delegación oficial de la cumbre. Esto contribuyó a cambiar la percepción que tenía el público del desarrollo sostenible como un mero problema de desempeño económico y en su lugar subrayar la importancia de manejar los conflictos y los diversos intereses y llegar a un enfoque colaborativo entre el gobierno y la sociedad civil. Sin embargo, el legado del régimen anterior, que se caracterizaba por una estructura de poder corporativista y clientelista, había dificultado la aplicación de los principios de desarrollo sostenible, entre ellos el criterio participativo de colaboración que inicialmente habían concebido el gobierno y la sociedad civil.

La investigación sobre la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (CCMM), que se efectuó en Beijing en 1995, reveló que esta conferencia tuvo una repercusión considerable en relación con la sensibilización del público y el gobierno ante las cuestiones de género, así como en cuanto al desarrollo más general de la sociedad civil en China. Si bien esto estuvo estrechamente vinculado con los procesos más amplios de reforma económica, el desarrollo de una economía de mercado, la separación gradual de la sociedad civil del Estado y el crecimiento de la clase media china, CCMM contribuyó a elevar el perfil de las cuestiones de género en la agenda nacional de desarrollo. La reunión potenció considerablemente los esfuerzos de la Federación de Mujeres de China (ACWF, por sus siglas en inglés) en el área del bienestar de la mujer y su posición en la sociedad. El gobierno comenzó a percibir la importancia de las opiniones y el trabajo de estos organismos, lo que facilitó ciertos cambios legales y procesos consultivos y les confirió más autonomía en su labor. Pero la institucionalización de estas prácticas no resultó fácil y el

gobierno ha requerido de las organizaciones de mujeres que operen dentro de los parámetros políticos existentes.

Repercusiones en la gama y calidad de las actividades de la sociedad civil

El principal punto de interés en este caso era evaluar si la participación en las cumbres de la Naciones Unidas y los procesos conexos intensificaban la movilización de las OSC, sobre todo en lo que tiene que ver con las actividades de promoción de la causa y el cabildeo a largo plazo. ¿Las OSC asumieron un papel más destacado frente a las autoridades nacionales, el sistema de Naciones Unidas y los organismos donantes, con capacidad para hacer aportes a la formulación, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas?

Las OSC buscaban por lo general influenciar los delegados nacionales proponiendo mejoras concretas a los informes de estrategia nacional y otros documentos oficiales. Sin embargo, la verdadera capacidad de influencia variaba con cada país, según la naturaleza de la sociedad civil nacional y el contexto político.

En el caso de la CNUMAD, por ejemplo, como las ONG brasileñas se encontraban aún en una fase de consolidación, el evento resultó ser más un proceso de aprendizaje. En Chile, la Fundación Ideas, institución responsable de organizar el Foro del Ciudadano, fue un catalizador importante de los contactos entre las OSC y los órganos oficiales por medio de la organización de reuniones, debates sobre documentos oficiales y la presentación de ideas de política concretas. Las principales redes de OSC intentaron influenciar los delegados nacionales de Senegal y Sudáfrica. En Indonesia, un representante del IPF formó parte de la delegación oficial a la cumbre de Johannesburgo. En China, se invitó a organizaciones como la ACWF a hacer aportes y sugerencias sobre documentos oficiales clave.

Los eventos paralelos como las reuniones de ONG, los foros ciudadanos y las manifestaciones de protesta tuvieron a menudo repercusiones importantes. Los documentos oficiales de política, como el plan de acción y otros instrumentos legales que se habían debatido durante las sesiones formales, fueron examinados detalladamente. Se debatieron propuestas alternativas y más ambiciosas provenientes de la sociedad civil. Por último, distintas redes, movimientos sociales y organizaciones de base buscaron incidir en los medios de comunicación y la opinión pública para expresar sus posiciones y visiones alternativas.

En la investigación se consideró además el grado en el cual las OSC lograron influir en el proceso de políticas durante el período posterior a la celebración de las cumbres, y en particular su capacidad para estimular la participación ciudadana en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas.

Los resultados de la investigación en este sentido indican que el papel general de las OSC siguió siendo relativamente

secundario, si bien las redes clave de OSC nacionales en todos los países estudiados continuaron interactuando con las entidades gubernamentales pertinentes y los organismos donantes para promover los planes de acción de las cumbres. En general, las voces de los movimientos sociales autónomos y las organizaciones de base permanecieron silentes, tuvieron dificultades para articular sus opiniones y ofrecer propuestas concretas, mientras los gobiernos tendían a canalizar algunas de ellas—principalmente las organizaciones afiliadas al gobierno—hacia circuitos limitados de prestación de servicios y a neutralizar las otras.

Repercusión en la formación de coaliciones entre las OSC

Una característica resaltante de las cumbres de las Naciones Unidas y los procesos conexos fue la función que cumplieron estas actividades para estimular a las OSC para que formasen coaliciones. Pero habida cuenta de la heterogeneidad de las OSC, habría que preguntarse cuán estables y consecuentes fueron estos vínculos. Sobre todo, ¿cómo ayudaron estos eventos a fortalecer el trabajo de estas organizaciones en defensa de sus respectivas causas a nivel macro y nacional? y ¿cómo contribuyeron a las campañas de las OSC en favor de los intereses de grupos locales?

La posibilidad de formar alianzas y articular diferentes propuestas de manera conjunta y coherente con otras organizaciones fue uno de los efectos más importantes de los procesos de cumbres de las Naciones Unidas.

A nivel nacional, las actividades preparatorias de una conferencia constituían por lo general la primera oportunidad que tenían las organizaciones locales para reunirse con el fin de intercambiar ideas, armonizar criterios generales y planificar iniciativas conjuntas. Este esfuerzo se consolidaba posteriormente durante la cumbre oficial, y sobre todo en los foros paralelos, lo que permitía establecer redes y coaliciones horizontales.

La situación varió de país a país. Por ejemplo, en Brasil, Indonesia y Senegal, estos eventos brindaron espacios significativos para definir una visión común y formar sólidas redes para la acción popular. Incluso en el caso de China

Sudáfrica, existía una clara división entre aquellas organizaciones que trabajaban con el gobierno y aquellas que preferían operar fuera de la influencia de este, con numerosas actividades de enlace entre estos dos polos.

Durante las cumbres, también fue posible para las OSC nacionales entrar en contacto con redes nacionales e internacionales de OSC, intercambios que se fortalecieron durante el período posterior a las reuniones. Estas relaciones resultaron particularmente intensas a nivel regional. También se intentó mantener los vínculos con campañas de solidaridad, redes y movimientos sociales a nivel internacional.

En el caso de la sociedad civil de Brasil, la experiencia de organizar un foro paralelo, aunada a la capacidad de mantener los contactos con redes regionales e internacionales, permitió que una red nacional de OSC se convirtiera en un influyente protagonista en el activismo de la sociedad civil internacional (véase el recuadro 2).

A pesar de estos estímulos al activismo y las alianzas entre iniciativas y redes nacionales, regionales e internacionales, la investigación de UNRISD reveló que las OSC nacionales confrontaron a la postre dos problemas de envergadura: una rígida estructura política e institucional y una falta de sostenibilidad financiera. Esto produjo divisiones horizontales al interior de la sociedad civil, entre quienes trabajaban con el gobierno y quienes preferían funcionar desde fuera, así como entre las ONG y los movimientos sociales y, finalmente, entre quienes tenían conexiones internacionales para obtener financiamiento y quienes no tenían tales relaciones. En consecuencia, mantener vínculos duraderos entre las OSC y emprender campañas de cabildeo a gran escala y a largo plazo—en áreas que cubren los programas de las cumbres y sus planes de acción, o intereses ciudadanos más generales—han resultado cada vez más difíciles, no obstante los importantes avances iniciales.

Lecciones de la investigación

■ Popularización de temas importantes

En los seis países, los procesos relacionados con las cumbres de las Naciones Unidas contribuyeron a popularizar

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21219

