

## LA CRECIENTE RELACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO CON LAS ONG: ¿APERTURA REAL O LAVADO DE CARA?

**Jorge Perea Fernández**

Universidad del País Vasco (UPV-EHU)

[pf\\_jorge@yahoo.es](mailto:pf_jorge@yahoo.es)

### Nota biográfica

*Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas (1998), Especialista en Relaciones Internacionales (1999) y Diploma de Estudios Avanzados en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (2006), el autor se ha desempeñado en los últimos años como Oficial de Programa en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, actualmente, desarrolla su trabajo vinculado al tercer sector.*

### Palabras clave

**OMC/ONG/Relaciones Internacionales/Legitimidad/Participación**

### Resumen

Las insuficiencias del paradigma estatocéntrico de la Teoría de las Relaciones Internacionales constituyeron una dilación en cuanto a la aceptación de las ONG como actores relevantes de las Relaciones Internacionales. El proceso de globalización y la reducción del tamaño del Estado han favorecido cierta evolución de la disciplina hasta desarrollar nuevos paradigmas antinómicos a los establecidos por el realismo: del conflicto a la cooperación. Asimismo, las Organizaciones Internacionales, entre ellas la OMC, no han sido ajenas al interés y expectativas levantadas por las ONG, y más tras los acontecimientos de Seattle en 1999, a fin de conectar con la ciudadanía y justificar un mandato poco legítimo, mediante el fortalecimiento de los canales de comunicación con el tercer sector, pero con escasa voluntad aperturista.

### 1) Introducción

Los estudios que analizan la labor de las ONG en el marco de las organizaciones internacionales se han multiplicado desde finales de los ochenta, y muy especialmente, en la década de los 90. Desde mucho tiempo atrás, las organizaciones internacionales han buscado de forma clara y explícita su vinculación con las ONG como medio para legitimar su accionar y difundir la lógica de sus actividades. Sin embargo, y pese al interés de las organizaciones internacionales por relacionarse con las ONG, la disciplina de las Relaciones Internacionales tardó demasiado tiempo en aceptar su validez como actor; para aceptarlo tiempo después como consecuencia de una política de hechos consumados debido al propio accionar de las ONG y su

**GRUPO DE TRABAJO 27**

**Organizaciones Internacionales**

interlocución con las organizaciones internacionales, independientemente de su procedencia. En gran medida ese desinterés inicial se explica por el predominio de las visiones estatocéntricas de la disciplina que, al considerar al Estado como único actor relevante en el plano internacional, tenían como consecuencia lógica la discriminación de otros actores, como en el caso de las ONG, aunque no fue el único caso.

La introducción de las ONG como objeto de estudio se produjo como respuesta al encorsetamiento de la teoría estatocéntrica en una triple dimensión: En primer lugar, por minusvalorar el papel que jugaban las ONG; en segundo, por negar la importancia de los valores en el plano internacional y aceptar la tradicional distinción entre política interior y exterior, siendo la primera el ámbito natural para el debate democrático y descartando la importancia del mismo para el escenario internacional, y; por último, debido al paradigma dominante, la concepción de las Relaciones Internacionales en términos de conflicto y desigualdad.

La Organización Internacional más emblemática, surgida posteriormente a Bretton Woods, es la Organización Mundial de Comercio (OMC), tras la suscripción del Acta Final de Marrakech en 1994. La OMC constituye la cara más visible de ese conjunto de procesos y dinámicas conocida como globalización –comercial, en su papel de garante del libre comercio y de institucionalización de nuevos mecanismo de regulación a escala mundial. El surgimiento de la OMC supuso un salto cualitativo importante, toda vez que constituye la superación el carácter provisional de un acuerdo internacional *de facto* en una organización internacional *de iure* (Montaña Mora, 1997), dotada de amplios poderes y una estructura institucional permanente.

La OMC no es más que el resultado de la voluntad liberalizadora del comercio por parte de los Estados Miembros y su compromiso por desarrollar un sistema multilateral de comercio integrado a nivel mundial. La liberalización, de carácter irreversible y automatizada, de las esferas comerciales, se va ampliando hasta la liberalización de otros ámbitos tan alejados como los servicios (GATS), una de las tres patas donde se asienta la OMC, además del Acuerdo de Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC) y la propia Acta Constitutiva de la OMC.

La incidencia de la OMC va más allá de las cuestiones meramente comerciales, y su interés en trabajar espacios de relación con las ONG obedece, muy posiblemente, a

una estrategia definida en aras de una mayor legitimidad y aceptación social, especialmente tras los incidentes acaecidos en Seattle durante la Conferencia Ministerial de 1999 y la respuesta del movimiento antiglobalización.

La OMC constituye una organización especialmente emblemática en el proceso de reestructuración de la economía política global, caracterizada por su autonomía, el carácter expansivo de sus competencias y su carácter esquivo al control democrático por parte de los Estados. Actualmente existen multitud de fuerzas críticas con la OMC que cuestionan su falta de legitimidad, su irresponsabilidad, así como el carácter de irreversibilidad de los acuerdos alcanzados y la aceptación íntegra de los mismos.

## **2) La evolución de la teoría de las relaciones internacionales y la aceptación de nuevos actores**

El largo debate paradigmático y el predominio de las visiones estatocéntricas en la disciplina de las Relaciones Internacionales ha tenido como consecuencia que, durante mucho tiempo, el estudio del papel de las ONG en el contexto internacional fuera considerado un tema prácticamente irrelevante.

La hegemonía de la teoría realista, tras la Segunda Guerra Mundial, desechó el estudio, dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, de toda forma de participación popular, incluidas claro está las organizaciones no gubernamentales. Posteriormente, el mainstream de la disciplina, fruto de sus coqueteos con sectores más liberales, ha ido evolucionando y mejoró, aunque no de forma suficiente, las muy limitadas para el estudio del papel de las ONG en la política internacional.

La incapacidad del Realismo para analizar la sociedad internacional, obligó a introducir nuevos instrumentos para el análisis del objeto de estudio. La superación del debate paradigmático y la consecuente evolución epistemológica, ha permitido la superación de la dicotomía entre política interior y exterior, y el establecimiento de valores propios de la escala nacional a nivel internacional. De ahí el surgimiento de nuevos enfoques paradigmáticos, antítesis de las bases analíticas planteadas por el Realismo: del conflicto a la cooperación; de la desigualdad a la igualdad.

## **2.1) La superación del paradigma estatocéntrico y la incorporación de nuevos actores: las ONG**

El fenómeno transnacional ha supuesto una extensión del concepto de actor, superando la aproximación realista-estatocéntrica. Los factores que propiciaron dicha intensificación fueron las propias deficiencias del paradigma realista: su incapacidad operacional, su resistencia al cambio, el análisis fundado en atributos jurídicos incapaces de reconocer el dinamismo implícito en las relaciones internacionales, la naturaleza cambiante del sistema internacional y la ampliación de la agenda.

Atendiendo a la superación del hermético concepto de actor del Realismo, podemos definir actor internacional como "el conjunto de procesos por el que una entidad es capaz de movilizar una serie de recursos para alcanzar unos objetivos concretos y ejercer una influencia sobre otros actores del sistema" (García Segura, 1993: 18), entendiendo dicha capacidad en un sentido amplio, como poder relacional.

La consecuencia de una definición comúnmente aceptada de ONG es una tarea complicada. Su misma denominación, organización no gubernamental, con una formulación negativa, ni ayuda a conseguir dicha definición. Esta naturaleza negativa del término puede interpretarse simplemente como una manera de resaltar el carácter no estatal de las ONG (Teijo, 2002), o bien puede llevar a considerarlas como un agente impulsor de reformas neoliberales (Revilla, 2002; Uncetabarrenechea, 2003).

Incluso, las propias ONG no suelen plantear definiciones demasiado detalladas de que es su ser, ya que ello conllevaría una limitación funcional y una restricción del margen de maniobra en este campo. Por todo ello, únicamente vamos aludir a una serie de características generales comúnmente aceptadas (Uncetabarrenechea, 2003): i) son organizaciones de reconocimiento legal en el país; ii) son autónomas respecto a las administraciones, por lo menos a nivel institucional; iii) carecen de ánimo de lucro; iv) comparten unos valores asociativos y una organización participativa, y; v) cuentan tanto con profesionales contratados, como con voluntarios.

Es pertinente incidir en dos aspectos relevantes sobre las relaciones de las ONG y las organizaciones internacionales, ya que en primer lugar, éstas últimas no suelen limitar su relación a las ONG internacionales y, en segundo lugar, porque las ONG son

creaciones de derecho nacional (Beigbeder, 1992), independientemente de su ámbito de actuación. Sin embargo, el fenómeno de las ONG no es un hecho tan reciente, aunque sí su inclusión como tales en el objeto de estudio, ya que anteriormente habíamos asistido al alumbramiento de las actuales ONG en forma de movimientos sociales, como por ejemplo el movimiento sufragista en Estados Unidos, o la labor de un grupo de ciudadanos en la generación de la primera Convención de Ginebra y que posteriormente fundarían el Comité Internacional de Cruz Roja (Finnemore, 1999).

En la actualidad, en un contexto marcado por la creciente importancia de la acción colectiva, la mayor relevancia cualitativa y cuantitativa de las ONG (Boli y Thomas, 1999), unido al momento de cambio que ha conocido la teoría de las Relaciones Internacionales desde finales de los ochenta (Sodupe, 2003), ha posibilitado la creación de nuevas herramientas conceptuales para el análisis de la labor de las ONG en la sociedad internacional (Uncetabarrenechea, 2003: 5-26).

## **2.2) La globalización y el papel del Estado**

La caída del muro de Berlín llevó a muchos, ingenuos o interesados, a pronosticar el de la política y de la historia; sin embargo, nada menos acertado, puesto que se ha producido una subpolitización de la política, permitiendo la entrada de un agente dormido que se ha ido configurando de forma pareja al proceso de globalización: la sociedad trasnacional. Las revoluciones en los transportes y las telecomunicaciones han sido determinantes para llegar a engendrar una solidaridad trasnacional que incluso llega a cristalizarse en una respuesta espontánea de solidaridad y cooperación internacional.

Robert Cox define la globalización como aquellos "procesos y dinámicas que se dan en la sociedad internacional en tanto que conjunto de fenómenos diversos que orientan las relaciones internacionales en una dirección determinada y que configuran el orden mundial"<sup>1</sup>. Atendiendo a esta definición, podemos identificar, dos contraprosesos o fuerzas contrarias en el interior del proceso de globalización: integración y fragmentación, o fuerzas centrífugas y centrípetas (García Segura, 1999: 319). Las

---

<sup>1</sup> Concepto de orden mundial superador de la denominación de "relaciones internacionales" respecto a la cooperación interestatal del sistema internacional y, de las connotaciones de equilibrio que lleva implícito el término "sistema internacional" (García Segura, C., 1999).

primeras agrupan a los sujetos reforzadores del proceso y, en segundo lugar, las fuerzas centrífugas representan a los colectivos que rompen con esta globalización.

Entendiendo la globalización como un fenómeno multidimensional y de distinta intensidad, no meramente económico, la globalización revela un doble aspecto: primeramente político, debido a la aparición de los actores transnacionales que limitan el poder del Estado y, en segundo lugar, cultural, por el aumento creciente de los vínculos transnacionales (Beck, 1998). Desde una perspectiva más sociológica, por globalización entiende los procesos en virtud de los cuales "los estados soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios" (Beck, 1998: 13).

Atendiendo a sus características, se trata de un proceso de ámbito planetario y estable en el tiempo, de carácter irreversible e inacabado, y marcadamente económico aunque no exclusivamente, si bien tiene sus orígenes en la extensión del sistema capitalista mundial. En definitiva, podemos afirmar que la globalización es un conjunto de procesos caracterizado por su complejidad, que da lugar a un sinnúmero de relaciones; es un proceso dinámico y evolutivo, de ahí que se hable de su parcialidad, y también es destacable su carácter desigual en cuanto a su penetración e intensidad.

En cuanto a sus factores, los más destacables son tecnológicos, económicos y político-institucionales. Los primeros aluden a la revolución tecnológica que ha producido la relativización espacio-temporal, beneficiando principalmente al sistema financiero internacional y, a una mayor fragmentación de la producción en un exceso de racionalización de la misma. La consideración de los factores económicos establece una relación dialéctica entre la economía como factor y elemento. Por último, los factores político-institucionales designan el contexto político internacional y sus instrumentos.

Respecto al nuevo rol del Estado, los tan manidos procesos de integración y fragmentación, la globalización y los procesos de descentralización interna y amenazas difusas como los regímenes internacionales de nuevo cuño, han contribuido a la transformación del Estado en un Estado competidor dentro del mercado,

auspiciando las condiciones necesarias para que sus agentes sean competitivos y superando la doble dimensión interno-internacional. En este sentido, el análisis se articula en torno a dos proposiciones: la existencia de estados soberanos simétricos pero asimétricos en términos de autonomía y, en segundo lugar, el cambio tecnológico y financiero ha minado la autoridad de los estados dejando al descubierto un vacío por parte del Estado de algunas de sus funciones clásicas, fenómeno conocido como desgobernación (Strange, 2001). La erosión del poder estatal es tanto vertical como horizontal, sin que la teoría de regímenes o las teorías de la estabilidad hegemónica sirvan para explicar el cambio estructural que se está produciendo.

El actual proceso de globalización plantea además otros problemas de carácter institucional provenientes del choque entre dos realidades contrapuestas: globalización versus regionalismo. Paulatinamente, el proceso de creación de regímenes internacionales mina conscientemente la capacidad de autogestión de aquellos entes subestatales que cuentan con competencias en distintos ámbitos. Se puede hablar, por tanto, de un proceso de erosión competencial por efecto de la creación de entidades supranacionales que regulan regímenes internacionales, poniendo en cuestión el principio de autoorganización del Estado.

Adoptando un análisis funcional del concepto polisémico de poder, y superando el enfoque realista, podemos afirmar que poder "es la capacidad de una persona o un grupo de personas para influir en los resultados, de tal forma que sus preferencias tengan prioridad sobre las preferencias de los demás" (Strange, 2001). Pero para un análisis más exhaustivo es necesario precisar esta definición con una aportación de Waltz: poder como control sobre los resultados. La ampliación de la agenda internacional y los cambios continuos han dado paso a un nuevo tipo de poder, el llamado *soft power* vinculado al poder estructural y contrario, cuando no complementario, al realista *hard power*, hermanado al poder relacional o coercitivo.

Los atributos más sagrados del Estado se han relativizado (política macroeconómica, educativa, seguridad, etc.) y ciertos instrumentos de control efectivo en el pasado (tipos de cambio, intervención en la economía, etc.) han perdido vigencia a nivel interno. En este contexto, los estados han respondido al proceso de globalización desarrollando estrategias de integración para recuperar colectivamente el poder que habían perdido en solitario (Aldecoa y Cornago, 1998).

Las sociedades se construyen dentro de un marco estatal debido a la autoridad que se le presupone al Estado, y que ejerce dentro de un espacio territorial limitado. Por tanto, las sociedades son sociedades estatales de las que forman parte los individuos (Beck, 1998). De esta forma se construye la identidad colectiva o identidades de pertenencia –clases sociales, grupos religiosos, étnicos, etc.- que configuran el sistema social. En definitiva, se relativiza el análisis del “nacionalismo metodológico” y se quiebra el sacrosanto principio de la identidad y la lealtad, debido a que el Estado ha ido dejando de ejercer distintas funciones.

Siguiendo a Rosenau, advertimos la diferencia entre la Sociedad de Estados Nacionales y la compuesta por organizaciones internacionales, actores, grupos e individuos que tejen y destejen un vasto entramado de relaciones sociales que cuestionan el pensamiento nacional-estatal. De esta forma se supera el monopolio estatal de las relaciones internacionales, entrando en una época dominada por la política postinternacional en la que los actores nacionales deben compartir escenario y cuotas de poder.

La difuminación del poder estatal, tal y como se ha apuntado, se está supliendo en parte a través de una mayor institucionalización en el orden internacional; si bien, el ámbito donde la retirada involuntaria es más flagrante es el económico, la cuestión social es otra de las temáticas más abandonadas. Ante la falta de seguridad, no entendida en términos realistas, otros de los cambios más significativos es la preeminencia de la sociedad civil. Los nuevos retos nos han encaminado hacia nuevas formas de organización y articulación de la sociedad civil vertebrada en forma de movimientos sociales internacionales de gran poder estructural que les han llevado incluso a organizar foros sociales internacionales.

### **2.3) La evolución de la teoría de las Relaciones Internacionales: del conflicto a la cooperación**

El enfrentamiento clásico dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales ha sido desde antaño saber conjugar el cambio. El alto valor explicativo, incluso prescriptivo, del Derecho Internacional, recalca aún más su incapacidad predictiva y explicativa; por otro lado, la historia nos proporciona un conocimiento útil aunque no elimina la



posibilidad de error en cuanto a su validez predictiva y su fiabilidad. Así pues, tras la Segunda Guerra Mundial, las Relaciones Internacionales alumbró dos conceptos con el fin de reducir la incertidumbre: poder y equilibrio de poder. Sin embargo estos conceptos no estaban exentos del riesgo de incertidumbre por cuanto estaban sometidos a dinámicas contrarias: cambio y continuidad.

A principios de los 80 surgió el Neorrealismo, de la mano de Waltz, en un intento de superación de las carencias del Realismo mediante la introducción del concepto de estructura. De los años ochenta hasta el día de hoy, podemos hablar de un auténtico pluralismo teórico y metodológico, ya que a los consolidados conceptos de poder, organización y sistema se les ha añadido uno más: el individuo. Se constata pues una evolución en el objeto de estudio de la disciplina: del Sistema Internacional de Estados al Sistema Transnacional o Sistema Global, superando la concepción estanca de los sistemas interno e internacional

El mundo en que vivimos, cada vez con más frecuencia, es visto en términos de igualdad y desigualdad. Esta visión de la realidad es adoptada por las Relaciones Internacionales con la construcción de dos nuevos paradigmas sobre esta concepción de la sociedad internacional contemporánea: el paradigma de la cooperación y la igualdad y, el paradigma del conflicto y la desigualdad. Estos dos paradigmas teóricos constituyen el eje longitudinal de análisis de este apartado, mientras que los paradigmas metodológicos –estatocéntrico, sistémico y estructuracionista- forman el eje transversal, siguiendo la clasificación seguida por F. Attina (Attina, 2001).

El entendimiento de la política internacional bajo la óptica del conflicto y la desigualdad concentra teorías basadas en la tradición hobbesiana del estado de naturaleza. Asimismo, conciben el sistema internacional como un estado de anarquía, ausente de autoridad y carente de reglas comunes, en contraposición al orden interno; y reconocen, diferencias asimétricas en la distribución de poder, pero con paridad soberana en la utilización del recurso de la fuerza.

Las aportaciones fundamentales del realismo Político fueron los conceptos de poder, equilibrio de poder e interés nacional. Morgenthau concebía el sistema de equilibrio como una "organización jerárquica de las relaciones internacionales, mediante reglas operativas acordadas por las grandes potencias para gestionar sus conflictos de

intereses lo más pacíficamente posible" (Attina, 2001: 42). Aron seguía el método estatocéntrico en base a que el interés nacional determina la conducta de los estados de manera racional y calculada, y establecía la configuración del mundo en dos sistemas: bipolar y multipolar. Esta visión resultaba perfectamente coherente con la realidad, con dos bloques ideológicos enfrentados.

El Neorrealismo, iniciado por Kaplan y desarrollado posteriormente por Waltz, parte de la presunción del sistema internacional en términos de distribución de poder. Waltz, al contrario que sus predecesores, admitía la existencia de cambios en la estructura sistémica y la aparición de una jerarquía pese al carácter anárquico de la sociedad de estados. La existencia de una jerarquía al interior del sistema reduce la improbabilidad en la previsibilidad, aunque no la descarta.

Las teorías hegemónicas, subordinadas al prisma estructuracionista, conciben la desigualdad ya no en términos militares, sino como la desigual capacidad económica, además de militar, y descansan sobre una concepción de estructura jerárquica del sistema. En esta línea se sitúa Gilpin, al reconocer las posibilidades de cooperar en el sistema internacional. Modelski, ahondando en la idea, señala que el hegemon debe desarrollar la capacidad de controlar el funcionamiento de todos aquellos regímenes funcionales (económico, militar, industrial y tecnológico) que componen el sistema.

Otros teóricos (teorías de la independencia, del análisis centro-periferia y sistema-mundo) destacan que se ha profundizado en la estratificación social dirigida por la economía, y que dicha polarización se ha asumido como una condición de naturaleza estructural estable, e incluso más consolidada, pero no como condición coyuntural. Wallerstein habla de un sistema-mundo, o más bien de un sistema económico extendido a nivel mundial y basado en la concepción capitalista de la economía y, concibe el sistema socioeconómico en el que vivimos, dividido en áreas periféricas y semiperiféricas., Wallerstein concibe la globalización como la institucionalización del mercado mundial.

Nye y Keohane, máximos representantes de las teorías de la interdependencia económica, inciden en la transformación de los factores de poder en capacidad de influencia en la interdependencia económica (soft power). Asimismo, no distinguen entre el núcleo de la política exterior de los estados (high politics) y el resto de la

temática de la agenda (low politics). Admiten la existencia de una multiplicidad de canales de relación entre los estados y las sociedades y, asimismo, aceptan la actuación de una gran pluralidad de actores. Consideran que la interdependencia genera costes de autonomía para el Estado, superando la concepción de plena soberanía de los estados e introducen dos nuevos elementos de análisis: sensibilidad y vulnerabilidad. Aquí se demuestra como la ciencia se configura a partir de los hechos, pues la consolidación de esta teoría tuvo lugar durante la crisis energética de la década de los 70 y la descomposición del sistema de Bretón Woods.

En sentido contrario, el paradigma de la igualdad parte una concepción de la naturaleza humana guiada no por intereses excluyentes, sino por principios morales. Los teóricos de la igualdad y la política de cooperación presuponen que las relaciones entre estados no están guiadas por intereses nacionales excluyentes, sino también por principios morales incluyentes que posibilitan agregar los intereses contrapuestos. Admiten que la existencia de una jerarquía condiciona la autonomía estatal, pero también reconocen los principios de paridad soberana y reglas comunes de comportamiento, sin prestar demasiada atención a las disparidades o asimetrías de poder. Estas teorías encuentran su fundamento en la tradición kantiana de las Relaciones Internacionales y en la visión del paradigma de la comunidad. Conciben el sistema global a partir de una concepción pluralista de la sociedad mundial.

Las teorías de las Reglas Sociales Internacionales admiten la existencia de una pluralidad de sujetos autónomos interactuantes e interdependientes que dan lugar al sistema. Presuponen que el sistema internacional está constituido por diferentes comunidades de estados ausentes de unas características y valores comunes, pero que aceptan un cuerpo de reglas de vida social para gestionar el sistema internacional y, sobre esta base se organizan las relaciones internacionales y se constituye el sistema político internacional.

Bull considera que las condiciones del orden social emanan de la propia sociedad internacional, originando el sistema político internacional, y no al contrario. Bull introduce el concepto de institución en dos sentidos: en primer lugar, como el conjunto formal de reglas que es regulado por alguna norma formal (equilibrio de poder) y, por otro lado, como aquella norma disciplinada por reglas formales (guerra, diplomacia). De esta forma, Bull afirma que los principios y reglas de la sociedad

internacional se mezclan con reglas e instituciones de la política internacional, retroalimentándose recíprocamente.

Las teorías Pluralistas fundan su observación metodológica en las organizaciones internacionales; sin embargo su análisis se fundamenta en criterios de funcionalidad que conllevan una cierta renuncia a la soberanía por parte del Estado, además de cierto nivel de autonomía de las relaciones internacionales al margen del control del Estado.

Rosenau afirma la existencia de dos mundo antagónicos que representan el estatismo y la fractura; el modelo estatocéntrico y el modelo multicéntrico, más proclive al cambio ya que las relaciones paritarias entre sujetos colectivos tienen un carácter de provisionalidad y se rigen por criterios funcionales según los cuales, una vez conseguido el objetivo, las relaciones se agotan. Desde las teorías Pluralistas se indica que el mundo está experimentando un proceso radical de cambio que afecta también a las organizaciones territoriales del poder político; pero dentro de este proceso podemos advertir dos contraprocesos: uno, el de afirmación de la diversidad y la autonomía de los actores y, dos, el aumento de la interdependencia ha provocado una reafirmación del sistema global por encima del resto de sistemas. Sin embargo, esta interdependencia es radial, si bien destacan el proceso de interpenetración de lo local y lo global, lo que en ocasiones da lugar a conflictos institucionales.

Las teorías de la Democracia Internacional se ocupan principalmente de los requisitos de la organización paritaria del sistema internacional, y tienen como objeto de estudio el sistema democrático en las Relaciones Internacionales. Presuponen que la crisis de las democracias estatales por el proceso de globalización conduce hacia la consecución de formas más democráticas en el sistema de estados y, por extensión al sistema global. Conciben el Estado como agente regulador del sistema capitalista y como palanca de la globalización económica, siendo el elemento de la globalización más resistente al cambio pero impermeable, puesto que la globalización constituye una transformación progresiva e irreversible.

Held agudiza el déficit democrático inherente al proceso de globalización, tanto en los procesos de toma de decisiones como en la quiebra del principio de responsabilidad de los gobernantes y del control popular del que están exentas las organizaciones

multilaterales. Por tanto, el problema pasa por la democratización del sistema global mediante la instauración de una democracia de carácter cosmopolita.

Falk comparte el diagnóstico y basa su receta en el crecimiento de actores no gubernamentales y los movimientos sociales transnacionales, promoviendo un concepto de ciudadanía mundial. Respecto al Estado, admite que la capacidad de éste ha sido modificada por efecto de la globalización económica y que el objetivo a conseguir no es otro que la preservación de los beneficios de la globalización sin pagar excesivos costes sociales. Por último apunta que una combinación eficaz entre democracia y capitalismo puede conducir hacia la paz democrática, sin embargo también puede ser su propio cáncer.

### **3) La Organización Mundial de Comercio y las ONG: ¿altruismo o interés?**

#### **3.1) La OMC y las ONG: en el reino de la informalidad**

Tanto la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, al igual que la OMC, mantienen un programa activo de contactos y consultas con ONG, que representan intereses relacionados con el ámbito de actuación de cada una de estas organizaciones; si bien la formalización de esta relación y el ansiado carácter jurídico-institucional constituyen la base para el análisis y la constatación de la diferencia en cuanto intereses y objetivos. Por otro lado, el mantenimiento de contactos periódicos informales con las ONG no garantiza a la OMC un mayor grado de legitimidad de la organización, hasta la realización de un estudio en profundidad de los "mecanismos de organización" y la naturaleza de las ONG invitadas a las diferentes Conferencias Ministeriales, su representatividad, etc. Es muy escasa la bibliografía orientada a estudiar la vinculación entre la OMC y las ONG, pero abundante la relacionada a estudiar la vinculación de las ONG con otras organizaciones multilaterales, por lo que el análisis se va centrar en el estudio del segundo párrafo del Capítulo 5 del Acta Final y las decisiones WT/L/162 y WT/L/452 del Consejo General.

La voluntad de establecer contactos con ONG, es recogida en el Acta Final de Marrakech, al término de las negociaciones iniciadas 10 años antes durante la Ronda

Uruguay, cuando los Miembros decidieron reglamentar jurídicamente las relaciones entre la OMC y las ONG<sup>2</sup>. Posteriormente fue el Consejo General quien definió explícitamente el marco y la naturaleza de las relaciones con las ONG, al adoptar un conjunto de directrices<sup>3</sup> que “reconocen la función que pueden desempeñar las ONG para acrecentar la conciencia pública de las actividades de la OMC”.

El creciente interés por la participación de la sociedad civil organizada ha devenido en un sistema multilateral más complejo que comprende desde las actividades de los estados, a las de las corporaciones o la propia la sociedad civil. Sin embargo, es necesario precisar que la participación de la sociedad civil no se limita a una militancia o pertenencia a una ONG concreta, sino que adquiere distintas formas, y no todas están representadas a través de una ONG. Esta nueva concepción ampliada constituye un “reconocimiento explícito por parte de estas instituciones –instituciones económicas internacionales- de que la forma de gobierno de la economía global no puede descansar únicamente sobre una base internacional que sea interestatal” (O’Brien, 2003). Es necesario realizar un análisis de los canales y “mecanismos de participación” de las ONG en la OMC, ya que a diferencia de otras organizaciones internacionales (Naciones Unidas) carecen de un estatus formal o reconocido.

En el caso de la OMC es reconocido su compromiso con la sociedad civil pero no está exento de críticas, e incluso se ha tachado de un interés no altruista sino como una forma de “garantizarse el apoyo de algunos estados clave para lograr una mayor liberalización” (O’Brien, 2003: 305).

De forma complementaria al párrafo 2 del artículo 5 del Acta Final de Marrakech, que regula las relaciones entre la OMC y las ONG, el Consejo general adoptó un conjunto de directrices contenidas en la Decisión WT/L/162, aprobada el 18 de julio de 1996, en aras de un objetivo ulterior: lograr una mayor transparencia. Las decisiones de la OMC, a diferencia de otras organizaciones internacionales, son jurídico-vinculantes, tal y como señala Mortensen (Mortensen, 2003), pero además no se deben olvidar ciertos factores que la caracterizan: i) el poder en cuanto a la imposición e implementación de las sanciones, pese a carecer de poder coercitivo los Miembros son los garantes del cumplimiento al establecer sanciones unilateralmente siguiendo las resoluciones del Órgano de Solución de Controversias, y ii) espacio como foro de negociación

---

<sup>2</sup> Párrafo 2 del artículo 5

<sup>3</sup> Decisión del Consejo General WT/L/162

permanente. Mortensen añade que “el potencial de la OMC como vehículo para civilizar la globalización está limitado tanto por su falta de recursos como por su falta de legitimidad democrática” (Mortensen, 2003). Estos componentes nos llevan a pensar si la relación de la OMC con las ONG es una relación de carácter asociativo, o por el contrario estamos hablando de una verdadera cooptación por parte de la OMC.

La cuestión de la legitimidad resulta una constante, y viene achacada a la dialéctica mantenida entre la cuestión de la transparencia y la cuestión nacional, pero nunca falta una legitimidad *per se*, según distintos autores. La respuesta más frecuente se hace en torno a la siguiente argumentación: en primer lugar, que la sociedad civil no es monolítica, ya que incluye ONG con objetivos y áreas de intervención dispares y, en segundo lugar, que la OMC es una organización democrática ya que prevé la participación de todos los países con voto prioritario; sin embargo, obvia la imposibilidad de algunos países de mantener una representación permanente. Asimismo, plantea el problema de la legitimidad como una falla democrática de los Miembros, ya que éstos deberían regular la participación de las ONG y la consolidación de una postura común. Este quiebro lingüístico se ilustra y fundamenta en que las unidades participantes son los estados a través de sus representantes y que “la legitimidad de los gobiernos se conquista a nivel nacional, no internacional” (Rodríguez Mendoza, 2001).

### **3.2) La cuestión de la transparencia: un reto pendiente**

Conforma al párrafo 2 del artículo 5 del Acta Final de Marrakech “el Consejo General podrá adoptar disposiciones apropiadas para la celebración de consultas y al cooperación con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de cuestiones afines a las de la OMC”. En virtud de lo expuesto, el Consejo General reconoce la función que pueden desempeñar las ONG para difundir y acrecentar la conciencia pública de las actividades de la OMC, en aras a desarrollar una mejor comunicación con las ONG y conseguir una mejora de la transparencia; si bien, como ya se ha advertido anteriormente, el riesgo es evidente y el rol de las ONG participantes en las Conferencias Ministeriales y simposios organizados por la OMC las puede convertir en vehículos funcionales e interesados de información y logro de una mayor legitimidad social sometidas al yugo de la organización.

El logro del objetivo de la transparencia se ha convertido en una cuestión clave, sobre todo tras los incidentes acaecidos en la Conferencia Ministerial de Seattle. Para ello, los Miembros se comprometen a facilitar mayor información sobre las actividades de la OMC y, en particular, a desclasificar en el plazo más breve aquellas informaciones que mantengan el carácter reservado en virtud de la decisión WT/L/452, y en concordancia con los párrafos 1 y 2 del artículo 4 y el párrafo primero del artículo 9 del Acuerdo sobre la OMC. De esta forma, la Secretaría asume el compromiso de “colgar” en la red para su distribución general, en el plazo más breve y con acceso directo a todos los públicos, todos los materiales y documentos que no mantengan el carácter de reservado. Obviamente, también se desprende una lectura negativa respecto a los documentos e informaciones que mantengan un carácter sensible por su contenido, ya que no serán colgados para su difusión; y únicamente aquellos que por una u otra razón sean de interés para la propia organización.

La interacción desarrollada para promover la participación de las ONG en los debates varía en función de los medios y los canales de información. Así, podemos encontrar formas de participación indirecta mediante la organización de simposios *ad hoc* sobre cuestiones específicas relacionadas con la OMC y la participación en las Conferencias Ministeriales; disposiciones informales destinadas a recibir la información que las ONG deseen facilitar a la organización, y; por último, la práctica de responder a las solicitudes de información general a requerimiento de la organización y la realización de sesiones informativas. Sin embargo, resulta sospechoso que la participación en reuniones, conversaciones o sesiones informativas de los Presidentes de los Consejos o Comités de la OMC sea a título personal, a menos que el Consejo o Comité correspondiente decida en sentido contrario; pero por defecto la participación siempre será a modo personal y no institucional.

El primer Global Accountability Report (informe sobre la responsabilidad a escala mundial) ha dado una buena puntuación a la OMC, al clasificarla en tercera posición respecto al acceso de información en línea; en la octava respecto al control de sus Miembros y, en cuarta en la clasificación general entre 18 organizaciones intergubernamentales, empresas transnacionales y ONG. Asimismo, se destaca la incorporación de una política lingüística ligada al concepto de transparencia, ya que publica sus informaciones en más de un idioma, además del oficial. Por último cabe señalar que la Secretaría de la OMC organiza sesiones regulares con las ONG y ha



establecido una sesión específica sobre ONG en la web oficial, donde se da información detallada sobre las posibilidades de participación, plazos de inscripción para las Conferencias Ministeriales y simposios, además de distribuir mensualmente entre las ONG acreditadas, un listado con los documentos de posición de las ONG recibidos por la secretaría.

Pero como se ha señalado, es importante la reglamentación de la participación y relaciones de las ONG con la OMC, al regular los mecanismos informales de comunicación, aunque la negación de una posible formalización a través de nuevos mecanismos, da una pista sobre la voluntad discrepante y el oscurantismo que rige esta organización.

### **3.3) Avanzando hacia "nuevas formas de relación": la participación**

Desde 1996 las disposiciones relativas a las ONG se han centrado fundamentalmente en la asistencia a Conferencias Ministeriales, simposios específicos y la regulación del contacto cotidiano con la Secretaría como interlocutor e intermediaria ante el Consejo General.

Inmediatamente después de la adopción de la decisión WT/L/162, los Miembros de la OMC acordaron, en la Conferencia Ministerial de Singapur, los procedimientos referentes a la asistencia de las ONG a esta Conferencia: i) las ONG podrían asistir a las sesiones plenarias de la Conferencia y, ii) las solicitudes de inscripción de las ONG serían aceptadas por la Secretaría de la OMC sobre la base del párrafo 2 del artículo 5; esto es, las ONG tenían que demostrar que sus actividades trataban "de cuestionar afines a las de la OMC". Sin embargo, una cuestión a plantearse sería qué cuestiones relacionadas con el libre comercio no tienen una implicación global: pobreza, educación, salud, trabajo, medioambiente, etc.

La Conferencia Ministerial del Singapur supuso la primera experiencia piloto con participación con ONG. Cerca de 160 ONG se inscribieron para asistir a la primera Conferencia Ministerial de la OMC tras la suscripción del Acta Final de Marrakech, aunque finalmente sólo asistieron 108, representadas por más de 200 personas. De las 108 ONG representadas, más del 50% correspondían al rubro de negocios y comercio (58), abundando una multiplicidad de asociaciones y federaciones de

empresas y de productores específicos. Otros sectores de actuación de las ONG representadas fueron el desarrollo, las vinculadas al medioambiente (29) y las de consumidores (2).

Para la Conferencia Ministerial de Ginebra en 1998, coincidente con la celebración del cincuentenario del sistema multilateral de comercio (GATT, 1947), evidenció una evolución en la relación de la OMC con las ONG, cuando menos cuantitativa; ya que de las 152 ONG inscritas, estuvieron representadas cerca de 130 por más de 350 personas. Ello evidenciaba que el interés creciente de la sociedad civil por la labor de la OMC. Cualitativamente, el avance respecto a la Conferencia Ministerial de Singapur supuso que la Secretaría mantuviera constantemente informadas a las ONG sobre los progresos realizados en las reuniones informales de trabajo. Este hecho fue muy bien recibido por las ONG como signo de una voluntad aperturista para garantizar la transparencia y el reconocimiento de la sociedad civil como un actor que merece respeto por sí mismo, ya que una lógica descendente demuestra que los ciudadanos de los Miembros son quienes constituyen el *alter ego* de la OMC, pues son ellos quienes eligen a sus representantes a nivel nacional y, por ende, es el Estado el que está representado.

A la Conferencia Ministerial de Ginebra asistieron 128 ONG; de las cuales 67 estaban relacionadas con negocios y comercio, manteniendo su representatividad en torno al 52 % o 53%. Aquellas ONG que experimentaron un crecimiento notable en cuanto a su participación fueron aquellas relacionadas con el medioambiente, ya que incrementaron su participación casi en un 300%; pasaron de 8 en la Singapur a 22 en Ginebra. Asimismo, las de consumidores también experimentaron un aumento sustantivo, más en términos cualitativos que cuantitativos. Por último, se produjo una incorporación, ya que a partir de esta Conferencia se hizo una constante la presencia de ONG relacionadas con el sector agrícola.

En las sucesivas Conferencias Ministeriales de Doha (noviembre de 2001) y Cancún (septiembre de 2003), el número de ONG participantes creció significativamente; sin embargo no se tienen estadísticas complementarias como en los casos anteriores. Ello revela cierto oscurantismo y opacidad por parte de la OMC. A partir de aquí el análisis se quiebra porque las estadísticas ofrecidas son oficiales<sup>4</sup>, sin embargo no ha habido el mismo interés por categorizar las asistentes a las dos últimas Conferencias

<sup>4</sup> <http://www.wto.org>

Ministeriales. Sí podemos afirmar que entre las ONG participantes en Doha, más de un 23% eran originarias de la zona de libre comercio establecida por el NAFTA y, más de un 40% de la UE. A la Conferencia Ministerial de Cancún se inscribieron más de 700 ONG, mantenido la tónica de lo descrito en la Conferencia Ministerial de Doha.

#### **4) Conclusiones**

El predominio del Realismo ha tenido como consecuencia una minusvaloración del papel jugado por toda forma de participación popular en la escena internacional, y de forma particular, el de las ONG. Sin embargo, el debate entre el Realismo y el Globalismo facilitó la incorporación de nuevos actores, evidenciando las inconsistencias de la disciplina para el análisis de la sociedad internacional contemporánea.

Un reto pendiente es lograr una definición del concepto de ONG y su aceptación, ya que actualmente se conceptúa a través de una formulación negativa que no ayuda. El fenómeno de las ONG viene propiciado por distintas formas de acción colectiva aunque no es un fenómeno nuevo, ni siquiera reciente; si bien la revolución tecnológica y de los medios de comunicación de la globalización ha expandido su accionar y su dimensión.

El agotamiento del paradigma estatocéntrico y la creciente relativización de los postulados realistas favorecida por el proceso de globalización, han convertido al Estado en un jugador más. El entendimiento del orden internacional como un escenario contaminado por el conflicto y la insistente distinción de los ámbitos interno e internacional, chocaron de frente con la introducción de nuevos enfoques paradigmáticos más constructivos y coherentes con la realidad actual, que revelan las fuerzas contrarias que dominan la disciplina: conjugar el cambio sin perder continuidad.

Con la superación del paradigma estatocéntrico, la escena internacional no es campo exclusivo de los estados, ya que la globalización también ha propiciado un cambio en el papel del Estado: del Estado soberano al Estado competitivo y relativamente autónomo. La erosión del rol estatal proviene desde todos los frentes: desde arriba mediante la creación de regímenes e instituciones supranacionales; desde abajo,

efecto de los procesos de descentralización; y desde los laterales por las empresas y las ONG, además de otros.

La OMC, pese a su reservado oscurantismo y opacidad inicial, se ha ido abriendo al mantenimiento de contactos "regulares" con las ONG. Sin embargo, hemos visto las deficiencias de base formal y jurídico-institucional de las relaciones de la OMC con las ONG, y la vocación utilitarista, como vehículos funcionales de difusión y legitimación de sus acciones, ya que las ONG difieren de la OMC tanto en sus objetivos como en sus motivaciones.

La falta de legitimidad está enmarcada en una falta de legitimidad *per se* que algunos autores tratan de disipar en torno a la cuestión nacional, ya que las OMC es una organización de estados, y las ONG deben influenciar el proceso nacional, no internacional. Sin embargo, esta afirmación es incompleta, ya que la participación de organizaciones de la sociedad civil, que no necesariamente han de ser ONG, puede contribuir a legitimar el mandato de la OMC.

Asociado a la falta de legitimidad está el problema de la transparencia, ya que la OMC mantiene un buen número de documentos con el carácter reservado o confidencial que ayudan a oscurecer su labro. Asimismo, y pese al carácter aperturista, la participación y aceptación de las ONG en las Conferencias Ministeriales revela un cierto recelo, ya que no pueden participar en las Reuniones Ministeriales, sus aportaciones no tienen base jurídico-vinculante, y la aceptación de unas reglas de juego y un código de conducta es una condición *sine qua non* para su participación en las Conferencias Ministeriales, constituyendo *de facto* una especie de veto indirecto.

La participación de las ONG en las Conferencias Ministeriales y en los diferentes simposios específicos constituye una realidad, y no lo olvidemos, una señal aperturista; sin embargo, si no se le concede la formalización necesaria estaremos ante un nuevo brindis al sol por parte de una organización hermética.

## 5) Bibliografía

Aldecoa, F. y Cornago, N., 1998. "El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial", *Revista Española de Derecho Internacional* Vol. L, no. 1: 59-113.

Attina, F., 2001. *El sistema político global*, Barcelona: Paidós.

Beck, U., 1998. *¿Qué es la globalización?*, Barcelona: Paidós.

Beigbeder, Y., 1992. *Le role international des organisations non gouvernementales*. Bruxelles: Bruylant.

Boli, J. y Thomas, George M., 1999. "INGOs and the organization of world culture", en Boli, J. y Thomas George M. eds., *Constructing world culture: International nongovernmental organizations since 1875*. Stanford: Stanford University Press.

Decisión del Consejo General WT/L/162.

Finnemore, M., 1999. "Rules of war and war of rules: The International Red Cross and the restraint of State violence", en Boli, J. y Thomas, George M. eds., *Constructing world culture: International nongovernmental organizations since 1875*. Stanford: Stanford University Press.

García Segura, C., 1993. "La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales", *Papers: revista de sociología* 41.

García Segura, C., 1999. "La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1998*. Madrid: Tecnos-UPV.

Montaña Mora, M., 1997. *La OMC y el reforzamiento del sistema GATT*. Madrid: McGraw-Hill.

Mortensen, J. L., 2003. "Recasting the World Trade Organization", en Sandbrook, R., ed., *Civilizing globalization*. New York: State University of New York Press.

O'Brien, R., 2003. "Los organismos económicos internacionales y la sociedad civil global", en Vidal Beneyto, J. ed., *Hacia una sociedad civil global*. Madrid: Taurus.

Revilla, M., 2002. "Zona peatonal. Las ONG como mecanismos de participación política", en Revilla, M., ed., *Las ONG y la política*. Madrid: Istmo.

Rodríguez Mendoza, M., 2001. "La sociedad civil y la OMC", en Esteve Garcia, F., coord., *La Unión Europea y el comercio internacional: límites al libre comercio*. Girona: Server de Publicacions de la Universitat de Girona.

Sodupe K., 2003. *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. Lejona: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

Strange, S., 2001. *La retirada del Estado*. Barcelona: Icaria-Editorial-Intermon Oxfam.

Teijo, C., 2002. "Redes transnacionales de participación ciudadana y ONG: Alcance y sentido de la sociedad civil internacional", en Revilla, M., ed., *Las ONG y la política*. Madrid: Istmo.

Uncetabarrenechea, J., 2003. *La labor de las ONG en el marco de las Naciones Unidas: hacia un sistema internacional más justo y democrático?* Trabajo final de investigación financiado por el Programa de Becas de Estudios Científicos y Técnicos en Derecho y Cooperación Internacional de la Fundación BBK.