

**Carlos TEIJO GARCÍA, *Organizaciones Internacionales No Gubernamentales y Derecho Internacional*, Editorial Dilex, Madrid, 2005.**

Denunciada reiteradas veces la generalizada falta de trato que la doctrina iusinternacionalista española había deparado al fenómeno floreciente y problemático de las organizaciones no gubernamentales, hoy en día puede decirse que ha comenzado a revertirse tal tendencia. En esta línea se asienta la excelente monografía de Carlos Teijo, la tercera que se dedica en la doctrina española en los últimos dos años al impacto de las fuerzas transnacionales sobre el Derecho Internacional. De las anteriores, recuérdese la también magnífica aportación de Montserrat Abad Castelos -¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? *Las ONG en la nueva sociedad global*, Madrid, CIDEAL, 2004-. Aunque la obra de Carlos Teijo sea la tercera por orden de aparición, no es el autor precisamente un recién llegado a este terreno. Ya publicó en 2002, insertado en una obra colectiva de escasa difusión en el ámbito internacionalista –M. Revilla Blanco (ed.), *Las ONG y la política*, Ed. Istmo, Madrid, 2002- un enjundioso análisis que anticipaba, en apretadas páginas, el esquema y las ideas básicas que ahora viene a desarrollar con más detenimiento. Ese trabajo merece una mayor difusión de la que ha tenido entre los lectores de nuestra academia.

La literatura especializada sobre ONG es ya muy abundante –se cuenta hasta con revistas específicas para el sector, como *The International Journal of Not-Profit-Law*-, por lo que sumergirse en este mundo no deja de tener sus riesgos. Uno de ellos, no el menos grave, es una suerte de síndrome de simpatía, que haga aceptar acríticamente cualquier *input* proveniente de la sociedad civil, en detrimento de las representaciones estatales de las cuestiones de la agenda internacional. El mismo concepto de sociedad civil, en su dimensión internacional, transnacional o global, necesita de justificación si se aborda desde una perspectiva internacionalista, toda vez que lo que estamos avizorando no deja de ser, en su componente ética, un choque de legitimaciones (estatal/no gubernamental); o en su componente técnico jurídica, el dilema entre lo que es/existe/se reconoce como sujeto (el Estado) y lo que se trata como objeto. Parece que la pretensión de los actores transnacionales es, precisamente, alcanzar un reconocimiento de su capacidad de influir en el sistema internacional, de cohabitar en sus estructuras básicas. ¿Sólo una pretensión o la ratificación de una fehaciente práctica? Responder o puramente exponer las respuestas pertinentes a tal interrogante, inclusive plantearse, es de por sí manifestación de una cierta concepción del Derecho Internacional desapegada de excesivos formalismos. Esa apertura de miras metodológica la practica el autor de la presente monografía con una contención que sirve muy bien a los propósitos que se plantea.

En efecto, tanto la aproximación de Carlos Teijo al tema que aborda su monografía, como el análisis vertido en una prosa de fácil lectura, la estructura seguida en el discurso expositivo, la selección de los *topoi* abordados y las propuestas finales planteadas, demuestran una mesura y un equilibrio dignos de encomio. Coloca el debate en unos términos de los que no puede huir el internacionalista, pues le son habituales: creación del Derecho Internacional, aplicación de sus normas, relaciones con organizaciones internacionales. Es cierto que podría haberse profundizado en direcciones que incomodaran más a una óptica canónica del Derecho Internacional,

como el examen de la producción *¿normativa?* de las OING, pero tal aspecto avanzaría en una línea de reflexión más amplia, que desborda algo la bien contenida elección del tema, de sus límites y de las finalidades de su investigación que realiza el autor.

Porque debe advertirse que, de las aproximaciones posibles al estudio de las Organizaciones no gubernamentales, Carlos Teijo ha escogido y por lo tanto, centrado su atención, en calibrar su estatuto jurídico internacional. Y lo ha hecho reduciendo el campo de estudio a las ONG de alcance internacional. No sé si compartir tal restricción, que el propio autor parece desmentir al advertir que “gran parte de los argumentos de carácter socio-político y de las soluciones de carácter jurídico que vamos a desgranar en estas páginas pueden ser extrapolados en buena medida al análisis de las ONG nacionales que despliegan una actividad permanente de carácter transnacional” (pág. 31). Pues por eso mismo, y también porque las que despliegan actividades de carácter “nacional” o inclusive “local”, no tienen necesariamente cerrada la posibilidad de disfrutar de un estatuto jurídico internacional. Pero demos por buena la elección seguida, sin más problemas.

Debemos aplaudir el sesgo principal de la monografía. Como dije, el trabajo de Carlos Teijo pretende centrarse en desvelar qué reconocimiento formal tienen las ONG en el ámbito internacional, cuál es la dimensión real de su presencia en los procesos decisorios internacionales y, por ello, cómo deben corregirse las carencias del morigerado estatuto oficial, dada la distancia entre lo que conceden los Estados, lo que aportan esos actores no estatales, lo que aceptan de ellos organizaciones y regímenes internacionales y, al fin, lo que pretenden todos esos protagonistas del entramado internacional. Anticipemos que el consenso sobre la respuesta final se aventura difícil, por no decir imposible, y de ello es buena muestra la práctica de los órganos intergubernamentales de Naciones Unidas encargados del control del estatuto consultivo de las ONG ante el Consejo Económico y Social. Me refiero, en concreto, al consenso posible sobre la propuesta que Carlos Teijo plantea como cierre de su obra, la “fórmula apropiada para gestionar el estatuto jurídico a favor de las OING”, que consistiría en un tratado internacional auspiciado por la AGNU.

Si en algún punto de la agenda internacional no hay acuerdo entre los Estados es en el trato que debe darse a las OING. De esta manera, el programa que pretende desarrollar Carlos Teijo es un sondeo en una de las heridas abiertas en el sistema internacional, llamémoslo secuela de la crisis del Estado, de la globalización o del desbordamiento de los cauces oficiales por la iniciativa privada. Sean esas u otras las causas de la emergencia de las ONG y de la aparición indiscutible de una sociedad civil internacional (transnacional o global) de las que tales actores son una parte relevante, aunque no la única, la perturbación que el sistema siente en su centro neurálgico, por una constante, caótica y contradictoria presión desde la periferia, se comunica a las actividades normativas de creación y cumplimiento o aplicación del Derecho Internacional. En ocasiones podemos preguntarnos si somos conscientes de la existencia y dimensiones del desafío transnacional, si hemos endosado convenientemente en nuestra labor como internacionalistas la necesidad de responder doctrinalmente al mismo, en una –de rechazo- u otra dirección –de aceptación-. El tercer tipo de actitudes, la ignorancia del fenómeno, o la creencia en que no salpica al Derecho Internacional,

contribuye también a socavar en cierto grado la legitimación de este ordenamiento, o al menos la posibilidad de añadir otra fuente de legitimación distinta a la estatal.

Pasar el Derecho Internacional por el tamiz de la presencia de las ONG es una operación que desvela las insuficiencias del mismo, manifiesta la rabiosa (y natural) raíz estatalista del ordenamiento internacional. Esta es la filosofía de su proyecto, que mueve a una reflexión previa, no precisamente en demérito de su obra. Y es la siguiente. Con independencia de que quede focalizada a un recorrido por vericuetos orillados por la doctrina, de los que no calan, por lo menos hasta ahora, en las páginas apretadas de un manual, estamos ante una reflexión que toca los cimientos del orden internacional, su estructura más íntima, la piedra angular del edificio westfaliano: la subjetividad internacional. Es de lectura obligada para cualquier estudioso de las relaciones internacionales y del Derecho Internacional –si es que procede un distingo separador– que desee saber por qué este ordenamiento es como en la actualidad aparece. Me explico: un análisis de los procesos de creación de las normas internacionales debe integrar el relevante papel desempeñado por estos actores transnacionales. Más aún, un estudio de los mecanismos del cumplimiento de las citadas normas tiene que partir de la misma consideración. En suma, no se puede entender cómo es en la actualidad el Derecho Internacional sin hacer hueco en el discurso explicativo a la presencia perturbadora de las ONG, que luchan por las normas, para que existan con un determinado contenido y, luego, para que se cumplan. Sectores de nuestro ordenamiento como la protección del medio ambiente o de los derechos humanos, especialmente estudiados en las páginas del libro de Carlos Teijo, pero también la protección del patrimonio cultural, el comercio internacional, el desarme, la codificación del Derecho Internacional, y tantos otros, que afloran a las mismas en un menor número de ocasiones, son el campo de acción de la capacidad normativa de estos agentes internacionales, que no sujetos.

El libro es, por eso, una reflexión sobre los alcances, más bien cortos, del concepto de sujeto de derecho internacional. Mucho se ha discurrido acerca de la calidad del principio *pacta sunt servanda* como norma fundamental, regla de reconocimiento si se quiere, al estilo *hartiano*, del Derecho Internacional. Pero, de admitir tal posición, y ahora no es el caso que nos centremos en este punto, ¿no merecería más bien tal calificativo la regla jurídica que regula la subjetividad internacional, es decir, la que determina quienes pueden pactar? Carlos Teijo admite el carácter de querrela dogmática de la discusión acerca de la subjetividad internacional de las OING y no puede sino aplaudirse tal afirmación, aunque el autor entre en profundidad en esa querrela (pp. 62 a 69 y el cap. 5 in toto). Pero el acierto se encuentra en cómo romper con lo que se espera cuando se responde a la pregunta consabida: ¿tienen las OING subjetividad internacional? Se trata de analizar cual es su estatuto y determinar qué grado de capacidad jurídica internacional tienen conferida estos actores, habida cuenta “la inexistencia de una norma de carácter general atributiva de subjetividad internacional” (p. 65).

Claro que para llegar a ello hay que subsanar algunas dificultades previas. En principio, la concreción del tipo de actores que tenemos delante, lo que sugiere un esfuerzo definitorio o, más bien, espurgar tantos esfuerzos definitorios a la búsqueda de otorgar certidumbre a un ente de por sí proteico, de por sí numeroso. Véase a tal efecto

la última página de la obra, en la que se incluye un cómputo aproximado de las OING que en el mundo existen: más de cincuenta mil. El autor reduce tal número a unas catorce mil, rebaja sustancial que, sin embargo, dadas las dimensiones en que nos movemos, no ahorra dificultad alguna. El número plantea un problema para su digestión por el sistema internacional, para la inserción en el mismo, más allá de la cuestión definitoria, bien analizada por Carlos Teijo en el Capítulo I de su obra. Piénsese en la asistencia a cumbres internacionales, que se abren a más de dos mil ONG, por regla general, o en la concesión del estatuto consultivo ante los órganos de una organización internacional, cuando en el caso de la ONU se pasa de las tres mil entidades reconocidas.

A falta de un estatuto jurídico internacional homogéneo, el autor nos conduce con claridad por el examen de los rasgos definitorios inducibles de la práctica internacional y manejados por la doctrina especializada. No ahorra introducirse en algún debate necesario, como el de la determinación de los agentes concretos que se predicen de la sociedad civil internacional, de la que se ha hecho constantemente un sinónimo de ONG. Por otro lado, es éste un debate no cerrado con perfiles sociológicos y consecuencias jurídicas, por el desigual tratamiento jurídico-internacional que se otorga a los diferentes actores de la sociedad civil en el sistema internacional.

Los cap. II, III y IV los dedica Carlos Teijo a calibrar las relaciones establecidas entre las OING y el sistema internacional, analizando en primer lugar su participación en el proceso de creación de normas internacionales, después su intervención en los mecanismos de aplicación de las mismas y, finalmente, sus relaciones con las organizaciones internacionales. Nada que objetar al logro final resultante del orden de temas escogido por el autor, que desprende una lógica indudable. Pudiera pensarse, tal vez, en la oportunidad de examinar en primer término las relaciones de las OING con las organizaciones internacionales, sobre todo cuando se focaliza la cuestión en el análisis del sistema consultivo establecido por Naciones Unidas, si se piensa que parte de las conferencias internacionales por tal organización auspiciadas redundan en la elaboración de tratados internacionales. Recuérdese que esta cuestión se examina en el Cap. II, mientras que la participación en las Conferencias internacionales se aborda en el capítulo IV. Pero aquí también debe confiarse en el gusto del autor, en su libre elección.

Carlos Teijo pretende probar que la influencia de las ONG en los procesos de creación del Derecho Internacional se ha hecho sentir en el resultado final del mismo. Dedicar más páginas al análisis del producto final que a la constatación de los procedimientos oficiales y oficiosos que han servido para presionar a los Estados en direcciones normativas concretas. Y se centra, además, como no podía ser menos, en aquellos sectores en los que la vitalidad de los actores no estatales es tradicional: derechos humanos y medio ambiente. Sus argumentos son convincentes. En su contra, alguien podría pensar que los ejemplos traídos a colación son limitados, pero no son los únicos y, además, los presentados, son bien contundentes. La encarnadura del Derecho Internacional actual debe mucho al activismo militante, a la revolución participativa de las ONG, y no es una cuestión de fe, por más que la prueba documental resulte dificultosa, opinión en la que sigo también al autor. De la misma forma, coincido en que la participación de estos actores no estatales en los procesos formadores de las normas

consuetudinarias es irrelevante en lo jurídico. Es este un tema con el que se ha entusiasmado algún sector doctrinal, llevado por ese síndrome de la sobrevaloración de todo lo que proviene de ese sector, pero argumentos de técnica jurídica como los manejados por Carlos Teijo (p. 103) son, de nuevo, un ejemplo de equilibrio y medida. El cap. III, en el que se aborda la participación de las ONG en los mecanismos de aplicación de normas internacionales, discurre en los mismos términos de prueba que el anterior y debería de mostrar, en una opinión que comparto con el autor, que la inserción real en el sistema internacional de estos actores es bastante más profunda de lo que parece, y que su contribución resulta, en ocasiones, insustituible para el funcionamiento del mismo. Lo mismo puede decirse del Cap. III, en el que se aborda sólo el profundo entramado de relaciones entre las ONG y el sistema de Naciones Unidas. Con ser significativo, que lo es, quizás alargar la mirada a otros ámbitos institucionales hubiera servido para demostrar la extensión de la contribución de las ONG a la gobernanza internacional.

El Cap. IV, dedicado al examen de las diversas propuestas de estatuto internacional para las ONG y a la elaboración de una propuesta de futuro, es todo un logro, sin perjuicio de que pueda acabar por encontrarse un cierto grado de dificultad en la puesta en práctica de la solución aportada por Carlos Teijo. Es un cierre, de nuevo, medurado, para la consagración jurídica de la apertura del sistema internacional a la participación de las OING. Tal vez la opción por la desregulación, que implícitamente manejan los Estados en este tema, impida que acabe por celebrarse un tratado como el que propone el autor; o, de celebrarse, mediante el procedimiento de una resolución de la AGNU que lo abra a la firma, cabe presentir que no coseche muchas de ellas. Pero esta sensación bien puede ser desmentida por el decurso cambiante de los acontecimientos futuros, de lo que nos congratularíamos Carlos Teijo y yo. Léase su trabajo.

Luis PÉREZ-PRAT DURBÁN

Catedrático de Derecho internacional público. Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)