

**ABAD CASTELOS, Montserrat, *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, CIDEAL, Madrid, 2004**

La pujanza y obcecada persistencia con que en los últimos tiempos los actores transnacionales han penetrado en el sistema internacional le han comunicado a éste una cierta tensión, una suerte de desafío estructural, que se deja sentir con claridad en su propio funcionamiento –en las relaciones entre los Estados que lo integran, y de éstos con otros actores; en la vida institucional, allá donde ésta se dé-, en el del Derecho Internacional, en las posiciones de sus protagonistas tradicionales –representantes de Estados, funcionarios de organizaciones internacionales, integrantes de los procesos decisorios internacionales-, en las opiniones de sus comentaristas variopintos – politólogos, estudiosos de las relaciones internacionales, iusinternacionalistas-. Fiel reflejo de esta *revolución asociacionista global*, como ha sido calificada con un punto de desmesura<sup>1</sup>, han sido los esfuerzos que desde la doctrina se han volcado sobre el fenómeno de la sociedad civil internacional, abordándola en su conjunto –como es el caso del estudio que le ha dedicado Alejandro Colás<sup>2</sup>- o analizando alguno de sus actores, sea en general –entre otros, el análisis amplio que S. Charnovitz<sup>3</sup> dedica a la participación de las organizaciones no gubernamentales (en adelante, ONG) en la gobernanza internacional-, o en particular –por ejemplo, las frecuentísimas contribuciones dedicadas al impacto de las ONG en los procesos de creación y aplicación del Derecho ambiental internacional<sup>4</sup>-. Relatar la lista de trabajos sería interminable, y no se trata de eso, sino de constatar la abigarrada compañía literaria en la que se encuentra la presente monografía de Montserrat Abad, muy cuidadosamente editada por CIDEAL, de prosa fácil, abundosa y atinada bibliografía, con aportaciones relevantes, producto de un conocimiento exhaustivo, una valentía notable y una visión crítica y apertura de miras encomiables.

Una de ellas es, precisamente, rellenar un hueco en esa corriente literaria tan vasta, en la que, sin embargo, se echaban en falta trabajos cuyo impulso fuera el de –con un mayor desarrollo y aliento que las escasas páginas dedicadas por Anne Marie Slaughter en su curso para la Academia de La Haya<sup>5</sup> – suministrar un marco general de referencia para las ONG, más aún si se hace, como es el caso desde una perspectiva jurídico-internacional. Porque la atención de los internacionalistas españoles ha sido, hasta la fecha, algo magra. Desde luego que, situados en la más pura ortodoxia positivista, razones pueden encontrarse en ese desapego frente a actores no estatales cuya teórica presencia en el proceso de formación y aplicación de normas internacionales no alcanza en apariencia sentido alguno, dada la carencia de subjetividad internacional que se les supone. Librados de ese escollo paralizante, sí puede encontrarse algún reciente trabajo

---

<sup>1</sup> L. M. Salamon, “The Rise of the Non-Profit Sector”, en *Foreign Affairs*, July/August, 1994, p. 109

<sup>2</sup> A. Colás, *International Civil Society*, Polity Press, Cambridge, 2002.

<sup>3</sup> S. Charnovitz, “Two Centuries of Participation : NGO and International Governance”, en *Michigan Journal of International Law*, 1997, nº 18.

<sup>4</sup> Sirva, como botón de muestra Kal Raustiala, “The Participatory Revolution in International Environmental Law”, en *The Harvard Environmental Law Review*, 1997, vol. 21, pp. 537-585.

<sup>5</sup> A. M. Slaughter, “Internacional Law and Internacional Relations”, en *R. des C.*, 2000, t. 285.

de mérito, emboscado en publicaciones, muy dignas, pero de no fácil alcance para nuestra comunidad científica: me refiero a la contribución de Carlos Teijo<sup>6</sup> en la publicación colectiva sobre las ONG dirigida por Marta Revilla); además, ténganse en cuenta otros trabajos a los que la aceleración de los tiempos ha restado argumentos, que no valía, como el de Pérez González en la REDI<sup>7</sup>, o el más reciente de Sobrino Heredia, en la misma revista<sup>8</sup>. Inclusive, los manuales españoles más comienzan a transpirar en sus últimas ediciones algunas páginas dedicadas a estas fuerzas transnacionales. Ahora, como decía, con el trabajo de Montserrat Abad contamos con algo más, con un análisis de las ONG como actor de las relaciones internacionales, como potencial sujeto incrustado en los procesos de formación y aplicación del Derecho Internacional, como coadyuvante necesario en la gestión de muchos regímenes internacionales.

Algunos riesgos que se presentan para los estudiosos de estos temas han sido bien sorteados por la autora. Porque, al calor de la crisis del Estado, la emergencia de etiquetas como sociedad civil internacional o gobernanza internacional, tomadas con ligereza, amenazan por convertirse en un banderín de enganche contra aquél y su papel de elemento estructurador básico de las relaciones internacionales. La *Escila* de esta cuestión es caer en la ensoñación de un mundo democratizado a golpe de organización no gubernamental (ONG en adelante), a golpe de unared de organizaciones de la sociedad civil que pueda constituirse en “¿una alternativa solidaria frente a la barbarie?”, como reza el subtítulo de la obra de Montserrat Abad. Pero, la *Caribdis*, por el contrario, reside en la ceguera a una realidad testaruda que nos muestra que los Estados no se encuentran solos en este magma societario mundial, que la socorrida fórmula de la *comunidad internacional de Estados* ha perdido representatividad a raudales, que en la mayoría de los ámbitos de la actividad internacional no se discute ya la presencia de los actores no estatales, sino cómo modular su participación, cómo reconocerlos. Nuestro mundo ya no es tan *westfaliano*, ya no es estadocéntrico en exclusiva, pero tampoco deja de serlo. Digamos que hemos pasado a una situación de oligopolio estatal, sin una perspectiva de alternativas de ordenación política que sean capaces de prescindir del Estado. Y eso lo ha percibido muy bien Montserrat Abad, que contornea con habilidad el riesgo eludido y consigue convencer al menos de la necesidad de replantear paradigmas centrales de las relaciones internacionales (si es que todavía estaban en funcionamiento en dicha disciplina) y, sobre todo, del Derecho Internacional (donde muestran una mayor resistencia al cambio), al declarar que una finalidad de su monografía es la de perseguir “la demostración de la compatibilidad entre la necesidad de volver al Estado y la conveniencia de fortalecer a las ONG y de mejorar sus puntos débiles para contribuir a aligerar algunos de los lastres más pesados con los que carga nuestra nueva Sociedad global”.

---

<sup>6</sup> C. Teijo García, "Redes transnacionales de participación ciudadana y ONG: alcance y sentido de la sociedad civil internacional", en M. Revilla Blanco (ed.), *Las ONG y la política. Detalles de una relación*, Istmo, Madrid, 2002

<sup>7</sup> M. Pérez González, "Las Organizaciones No Gubernamentales en el ámbito de la Organización Internacional", en *REDI*, vol. 29, 1976, pp. 299-325.

<sup>8</sup> J.M. Sobrino Heredia, "La determinación de la personalidad jurídica de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales: Contribución del Consejo de Europa", en *REDI*, vol. 42, 1990, pp. 101-124.

Pero no es la única meta de la investigación, dado que se alienta la búsqueda de respuestas al siguiente interrogante: ¿pueden proporcionarnos las ONG, o más extensamente la sociedad civil, la oportunidad de abrir una nueva vía de actuación en las relaciones internacionales o un antídoto frente a los excesos de la globalización?”. En realidad, la globalización no es un proceso tan alejado de la sociedad civil internacional, si aceptamos el protagonismo de las corporaciones transnacionales en su conformación. Por eso, la sociedad civil reúne en sus filas a tirios y troyanos, es todo lo contrario de un orden compacto y homogéneo, abarca la diversidad del mercado, de las asociaciones de interés público y cualquier otro tipo de fuerza transnacional. La equiparación de los términos sociedad civil y ONG debe ser combatida; aquélla es más pluriforme. Incluso en el mundo de las ONG se da esa contraposición de intereses, debida a la condición de tal predicable de las ONG de los negocios y que tan bien se ve en las negociaciones de convenios ambientales o en su posterior desarrollo. Estas tensiones entre lo estatal y lo no estatal, entre la defensa de lo público y de lo privado, claves para entender a las ONG en su complejidad, como agentes políticos de acción muy divergente y hasta enfrentada, se ven bien reflejadas en la presente obra. Es otro de los méritos, subrayar tal tipo de activismo cívico, cuando se da, y enriquecer la imagen de las ONG, que no se dedican sólo a la cooperación al desarrollo, que constituyen cauces de expresión política, también en el ámbito transnacional.

En la monografía de Montserrat Abad puede palpase el discurrir implícito de dos líneas argumentales, una más apegada a la dimensión jurídica del Derecho Internacional, la otra a los valores axiológicos y, en suma, al juicio ético que nos merece el mundo actual. La primera, que presta atención a la incierta condición jurídica de las ONG, a sus posibles estatutos, a su participación en el universo jurídico internacional, alcanza un mayor desarrollo en los capítulos IV y V, dedicados al estatuto internacional, estatuto consultivo y personalidad jurídica internacional de las ONG y a su contribución a la formación y aplicación del Derecho Internacional, respectivamente. La segunda, que atiende a una visión funcional e indaga las trazas de su actuar en planos diferentes, frente al Estado, como agente de control de las corporaciones transnacionales, o cauce de expresión cívica, encuentra su centro neurálgico en el capítulo II, relativo a las funciones de las ONG en el ámbito internacional, de relato minucioso, que se lanza a una demostración, bien lograda, de lo insustituible de la contribución de tales actores en ámbitos como la prevención de conflictos, la ayuda humanitaria, la cooperación al desarrollo o la prestación de ciertos servicios sociales. Derivas naturales de ambas dimensiones discursivas aparte, uno de los logros más interesantes de la monografía consiste en mostrar la trabazón que une a ambas y que se muestra, por ejemplo, en que si se advierte necesario un nuevo discurso sobre la subjetividad internacional y en concreto sobre la personalidad jurídica internacional de las ONG, éste debe asentarse en una reflexión sobre las aportaciones y funciones que ya desempeñan las ONG en la práctica internacional de las últimas décadas.

Tal trabazón, por ello, se deja notar con mayor rotundidad en los restantes capítulos, que examinan otros problemas centrales del universo ONG o que plantean alternativas de futuro y conclusiones. Pistoletazo de partida necesario, puesto que no cuentan con un

estatuto jurídico-internacional y tal vez debieran tenerlo, el Capítulo I aborda las dificultades terminológicas y de conceptualización de las ONG, que justifican su utilidad por una mera cuestión de número: ¿cómo reconocer la calidad de ONG en un colectivo cuyo censo se encuentra en una horquilla que va de las cuarenta a las sesenta mil? La falta de una convención internacional con carácter universal es fiel reflejo del disenso de los Estados sobre la forma de tratar (controlar) a un colectivo ONG tan numeroso, heterogéneo y hostigador. Más allá de las definiciones doctrinales, no normativas, como las califica la autora, suscitan interés las derivadas de las organizaciones internacionales que se relacionan con estos actores y que precisan de un instrumental de categoría o categorías para su reconocimiento formal u oficioso. Luego volveré sobre este último aspecto, pero es ahí, en el juego de las relaciones en los marcos institucionales, donde cobra todo el sentido el esfuerzo por definir qué requisitos y exigencias debe cumplir una ONG. Íntimamente vinculado con esta cuestión, se encuentra el capítulo III que afronta algunos de los males que derivan del gigantismo cuantitativo que aqueja a estos actores no estatales y que, como el título escogido indica, afectan a su “legitimidad existencial” y se convierte en el arma arrojada, en muchas ocasiones justificada, para negarles su reconocimiento internacional por aquellos que encuentran motivos para ello: desde los Estados que se ven denunciados por el incumplimiento de normas y estándares de conducta internacionales a corporaciones transnacionales que incurrir en el mismo vicio, pasando por organizaciones internacionales que sólo se conciben como exclusivistas reuniones de Estados (la OMC es el paradigma). Son analizadas la financiación de las ONG, como medio de control por los donantes públicos y privados; su falta de transparencia, que trae causa de la falta de democracia interna en estas organizaciones; o las relaciones entre ONG del Norte y ONG del Sur –otra de las quiebras básicas que discurren por este mundo- detectable en la influencia de las ONG en ciertas situaciones de tensión social.

En cierta medida, la autora se encontraba abocada a suministrar a sus lectores una prueba de la contundencia de sus argumentos, con vistas a que cobren sentido las tesis centrales del libro. No es el entusiasmo por las cualidades cívicas y por la generosidad militante de estas entidades lo que debe mover a abrir una reflexión sobre su inserción en el sistema internacional. Es, precisamente que ésta se ha producido ya, y no precisamente en la última media hora, lo que debe demostrarse y, por ello, que debe reflexionarse sobre la inadecuación del ordenamiento internacional para resolver el reto que le plantea la creciente dimensión no estatal de la vida ¿internacional, transnacional, global, mundial? De ahí que la prueba de esa presencia persistente de las ONG se realice en los ya mencionados capítulos IV y V, a los que voy a prestar un poco más de atención. Presencia que, como dije, no es de hoy en día –subraya la autora- y que, además, late en ámbitos materiales múltiples y dispares: desarme, medio ambiente, derechos humanos, cooperación al desarrollo, protección del patrimonio cultural, Derecho internacional humanitario, inclusive la seguridad internacional. Presencia que, además, ha dejado huellas concretas en el plano normativo, como la que se puede rastrear, por citar tres casos: la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989), la Convención relativa a humedales de importancia internacional, o Convención de Ramsar (1971), o el emblemático –en lo que toca a la participación de los actores no estatales en un régimen internacional- Protocolo de Montreal relativo a

sustancias que agotan la capa de ozono (1987). Ítem más, pues el paroxismo se ha alcanzado en la denominada *nueva diplomacia multilateral*, muestra para Montserrat Abad de la influencia creciente de las ONG en el proceso de formación de normas internacionales, fruto señero de la cual han sido la Convención de Ottawa sobre minas antipersonal y el establecimiento de la Corte Penal Internacional, que vieron la luz gracias a un cúmulo de factores inopinados, entre otros a la presión ejercida por sendas coaliciones de ONG que actuaron con un papel cercano al negociador.

Bien traídas por la autora, que las concreta en los términos de *autoridad* y *potestad*, se encuentran las fuentes de legitimación de la participación de las ONG en la fase ascendente de creación del Derecho Internacional. *Autoridad*, debe entenderse, en uno concreto de los sentidos que la RAE da al término: “crédito y fe que por su mérito y fama se da a una persona o cosa en determinada materia”. *Autoridad* de las ONG, por tanto, que se deriva de las funciones que vienen desempeñando en el seno de la sociedad internacionales, que a su vez otorgan a estos actores de un conocimiento y una cercanía con la realidad inestimables para la comprensión de los problemas que deben resolver las normas internacionales y para la formulación de éstas. Y en cuanto a la *potestad* de las ONG, para Montserrat Abad se trata de un aumento de su capacidad derivado de los procesos de pérdida de soberanía estatal que se vienen detectando en el período de la posguerra fría.

Y si, después de leer las páginas que a tal cuestión dedica la autora, no caben dudas de la imbricación de las ONG en la formación del Derecho Internacional, menos pueden caber tras la presentación de los argumentos que constatan y clarifican su presencia en el proceso de aplicación, favorecida por el reconocimiento formal que muchos tratados suministran a tal efecto, de lo que es un modelo que ha dejado su impronta el ya citado Protocolo de Montreal de 1987. Interesantes y necesarias son también las páginas dedicadas a comprobar cómo un mundo en apariencia tan cerrado a la intromisión de actores que no sean Estados, como es el del arreglo judicial, no se encuentra ajeno a la presencia directa –legitimaciones activa y pasiva mediante- o indirecta –por la vía de la figura del *amicus curiae*- de las ONG.

Es a partir de este punto cuando cobran relevancia las muy sugerentes páginas dedicadas a la personalidad jurídica internacional de las ONG, transidas de un ánimo desmitificador (pág. 249) del propio concepto de sujeto, lanzando el mensaje de la necesidad de redefinir los términos en el nuevo escenario mundial (pág. 258). ¿Por qué han de ser entes con subjetividad universal? (p. 250) Quizás, para estos actores, el reconocimiento alcanzaría un valor constitutivo una eficacia relativa, extensible sólo a aquellos Estados y organizaciones internacionales que los han reconocido. Seguro que debemos abandonar el fielato que representa una subjetividad ahormada por los Estados y pensada sólo para entes que presenten rasgos de estatalidad y/o a los que los Estados quieran reconocer. Ese club puede que se haya abierto ya. Ahora sólo falta reconocer en qué condiciones. Y, si seguimos deslizándonos por tal pendiente, ¿acaso eso no cambiaría la forma de pensar el Derecho Internacional, como sugiere Montserrat Abad?

En suma, una obra necesaria, con una exposición convincente, que plantea una realidad a integrar en nuestra visión del Derecho Internacional, y que sirve como instrumento, tal vez, de cambio de nuestro mundo.

Luis PÉREZ-PRAT DURBÁN  
Catedrático de Derecho Internacional Público  
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla