

CAPÍTULO 11

LOS ACTORES TRANSNACIONALES (I). LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES NO GUBERNAMENTALES

1. LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES NO GUBERNAMENTALES: CONCEPTO, CONSTITUCION Y PERSONALIDAD JURIDICA

A la luz de las consideraciones expuestas en los capítulos precedentes, resulta necesario abordar el tratamiento de una categoría de actores internacionales, perfectamente definida teórica y prácticamente, que surge de la dinámica de relaciones desarrollada por los distintos grupos sociales de naturaleza privada o paraestatal. Se trata de las denominadas *organizaciones internacionales no gubernamentales*, que con MERLE podemos definir como:

«Todo grupo, asociación o movimiento constituido de forma duradera por particulares pertenecientes a diferentes países, con la finalidad de alcanzar objetivos no lucrativos».

En esta definición se pueden apreciar los distintos elementos que, con carácter general, caracterizan a toda organización internacional con independencia de su naturaleza gubernamental o no gubernamental. Recordándolos, son éstos los de *internacionalidad, estructuración orgánica permanente, funcionalidad y relevancia jurídica*. Pero junto a ellos se apuntan también algunos rasgos que nos permiten diferenciar a las organizaciones no gubernamentales de las organizaciones internacionales gubernamentales teniendo siempre muy presente que tales rasgos diferenciadores no deben contemplarse con unos criterios rígidos y maximalistas, sino que deben atemperarse con el análisis concreto de la realidad de cada organización. Los principales rasgos atribuibles a las organizaciones no gubernamentales son los siguientes:

1º Membresía privada o, generalmente, no exclusivamente estatal.

Las organizaciones no gubernamentales son promovidas y están formadas, ordinariamente, por individuos o grupos sociales de carácter particular y no estatal. Por tanto, cabría decir que en ellas domina el principio de exclusión de los actores estatales, incluso en aquellas ONG en la que participan entidades públicas o estatales dado que éstas lo hacen en igualdad de condiciones con los miembros (individuales o colectivos) privados, lo que evidentemente les cualifica en su internacionalidad tanto frente a los estados como respecto de las OIG.

2º Personalidad jurídica nacional.

La personalidad jurídica de que gozan las organizaciones no gubernamentales deriva del derecho interno (nacional) de los estados y no del derecho internacional público. En expresión afortunada de VELLAS: *«Las ONG son organizaciones de derecho privado con vocación internacional».*

Ahora bien, aun cuando las ONG por hallarse reguladas por el derecho nacional carecen de una plena subjetividad y capacidad jurídicas en el plano internacional, y por tanto no pueden ser equiparadas, desde esta perspectiva, con los estados y las OIG, tampoco cabe desconocer la realidad de que su marco de actividades rebasa ampliamente los límites jurídicos y políticos de un determinado país, es decir, que su actuación se desarrolla en el plano internacional, y por consiguiente, el Derecho Internacional Público ha ido generando de forma paulatina una serie de normas reguladoras de algunas de sus actividades o de sus efectos, además de contribuir a una creciente expansión de los principios y casos contemplados por el Derecho Internacional Privado, cuya principal

función radica, precisamente, en la solución jurídica de los conflictos suscitados por las diversas legislaciones nacionales que concurren en la regulación de actos o situaciones estrictamente internacionales.

A tenor de los rasgos señalados como propios de las ONG, podemos extraer una serie de conclusiones sobre el papel desempeñado por tales organizaciones en su calidad de auténticos actores internacionales.

1ª Ante todo, las ONG operan como destacados agentes de flexibilización y cambio de la estructura internacional a través de la influencia ejercida tanto en los estados como en las OIG. Son, por consiguiente, auténticos *grupos de presión internacional*, y en virtud de ello catalizan una parte importante de las posibilidades de movilización e influencia de la opinión internacional. Este carácter de grupos de presión de las ONG permite dinamizar, en parte, la rigidez que las instituciones estatales y de las OIG imponen a la vida internacional.

2ª Pero dado que las ONG. gozan de una posición de secundariedad en la estructura de la Sociedad Internacional en relación con los estados y la OIG se ven también limitadas y condicionadas, en sus posibilidades de actuación, por el marco político, jurídico, económico, social e ideológico configurado por los actores principales del mundo internacional. Semejantes limitaciones y condicionamientos perpetúan su «status» secundario, lo que les impide introducir cambios sustanciales y definitivos en la estructura internacional al margen de los estados y de las OIG.

3ª Por último, las ONG en la medida en que desarrollan sus actividades y funciones en diversos países y OIG, es decir, en su calidad de verdaderos actores internacionales, se ven inducidas a desempeñarlas de forma indirecta y paralela y con ello resulta difícil conocer e investigar la eficacia de sus decisiones y actos para desvincularla, analíticamente, de la atribuible a estados y OIG. Cuanto más explícita y reconocida es la participación de estas ONG en los órganos estatales o de las OIG más sencillo resulta delimitar los efectos y relaciones establecidos por las ONG respecto de aquellos otros actores internacionales.

Por ejemplo, resulta sencillo conocer e investigar las actividades desarrolladas por la *Confederación Europea de Sindicatos*, en tanto que organización no gubernamental representada en el *Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas*, más difícil es el estudio y análisis de las actividades desempeñadas por ciertas organizaciones como la *Comisión Trilateral*, de la que se conoce su importancia en función de los miembros que la integran y de los informes que se han publicado hasta el momento, pero de la que se carece de datos suficientes para poder determinar el alcance de sus decisiones y actividades, los recursos financieros disponibles, el personal al servicio de la organización, etc., y desde luego, resulta prácticamente inaccesible para el teórico el análisis de ciertas organizaciones o vínculos entre organizaciones no gubernamentales, como ocurre con las denominadas *internacionales terroristas* y las *internacionales del crimen organizado* (mafia, camorra; organizaciones de narcotraficantes, etc.) de las que sus efectos en las distintas sociedades nacionales son incuestionables.

2. LAS ONG Y SUS INTERRELACIONES CON OTROS ACTORES INTERNACIONALES.

La vinculación entre las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales de carácter gubernamental cabe considerarlas de modo diferente, según que tales relaciones se encuentren o no institucionalizadas.