

# LA ACTUALIZACIÓN DE LAS DISPOSICIONES QUE RIGEN EL ESTATUTO CONSULTIVO DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LAS NACIONES UNIDAS

F. Xavier PONS RAFOLS

- I. INTRODUCCIÓN
- II. EL ORIGEN DE LA ACTUALIZACIÓN DE LOS ARREGLOS PARA LA CELEBRACIÓN DE CONSULTAS CON LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES
- III. CONTENIDO, ALCANCE Y LÍMITES DE LAS NUEVAS DISPOSICIONES
  - 1. Los principios y criterios que rigen la naturaleza de los arreglos y el establecimiento de relaciones consultivas
  - 2. El ámbito de aplicación de las relaciones consultivas:
    - A) *El campo de aplicación material*
    - B) *El campo de aplicación institucional*
  - 3. Las categorías de organizaciones no gubernamentales:
    - A) *Los criterios de clasificación*
    - B) *Los derechos de participación*
  - 4. La participación de organizaciones no gubernamentales en Conferencias internacionales
  - 5. La composición y las funciones del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales

## CONSIDERACIONES FINALES

### I. INTRODUCCIÓN

El 25 de julio de 1996 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas adoptó la resolución 1996/31 por la que se aprobaba la *versión actualizada* de los arreglos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales. Estos arreglos, que venían regidos hasta entonces por la resolución 1296 (XLIV) de 23 de mayo de 1968, constituyen el desarrollo de

lo dispuesto en el artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas que prevé la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales.

En este artículo 71 se menciona por vez primera en un instrumento internacional a las organizaciones no gubernamentales que, como es sabido, han alcanzado en los últimos años un desarrollo extraordinario. La Carta, sin embargo, no define que es lo que debe entenderse por organización no gubernamental. A este respecto, es generalmente reconocido que nos hallamos ante un fenómeno —el de las organizaciones no gubernamentales— de difícil aprehensión y cuya compleja definición conceptual creo que sólo cabe realizar por vía extensiva<sup>1</sup>. Ello nos permitirá comprender en el concepto la mayor diversidad de entidades, asociaciones y grupos que configuran el universo disperso y variado de las organizaciones no gubernamentales.

La práctica internacional, ceñida casi exclusivamente a las distintas modalidades de mecanismos consultivos como el que se examina en este estudio; la normativa internacional, por referencia, en particular, a la Convención del Consejo de Europa sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales no gubernamentales de 24 de abril de 1986<sup>2</sup>; y las aportaciones de la doctrina ius-internacionalista pueden permitir inducir un concepto de organización no gubernamental que sea suficientemente laxo y flexible como para comprender un fenómeno tan plural y variado como éste<sup>3</sup>.

1. A esta falta de definición única y aceptable de las organizaciones no gubernamentales "dada su diversidad por razón de su origen, estructura, finalidades y funciones" se refería la Dependencia Común de Inspección en el Informe que presentó a la Asamblea General en 1993 sobre "Cooperación con las organizaciones no gubernamentales: actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas con organizaciones no gubernamentales y gobiernos a nivel popular y a nivel nacional", Documento JIU/REP/93/1 reproducido en el Documento A/49/122, en especial, párrafos 8 y 9. En el mismo sentido cabe citar las consideraciones del completo informe del Secretario General sobre la revisión de los arreglos, Documento E/AC.70/1994/5, en particular los párrafos 8 a 12.

2. En vigor desde el 1 de enero de 1991 y de la que España todavía no es parte. Vid. el texto de la Convención en *Annuaire Européenne* 1986, Vol. XXXIV, pág. 35/CdE.

3. Al respecto y en la doctrina española vid., entre otros, M. PÉREZ GONZÁLEZ: "Las Organizaciones No Gubernamentales en el ámbito de la Organización Internacional", *Revista Española de Derecho Internacional* 1976.2-3, págs. 299-325; ID.: "En torno al 'status' de las asociaciones internacionales en Derecho Internacional Privado y en Derecho de Gentes", *Revista Española de Derecho Internacional* 1977.2-3, págs. 315-338; J. M. SOBRINO HEREDIA: "La determinación de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales no gubernamentales: contribución del Consejo de Europa", *Revista Española de*



En este sentido, no creo que el Derecho Internacional establezca unas determinadas condiciones para poder determinar si un ente constituye una organización internacional no gubernamental pero, en la práctica, estas organizaciones reúnen normalmente los siguientes elementos que, como tales, conforman el concepto de organización no gubernamental: su estructura debe ser internacional; no deben tener su origen en un acuerdo intergubernamental; no debe haber una representación gubernamental, al menos en grado tal que pueda condicionar su actividad; deben estar organizadas de forma democrática; sus finalidades no deben ser lucrativas; deben perseguir un interés internacional, y deben estar constituidas de conformidad con el derecho interno de un Estado.

Junto a esta rápida aproximación conceptual ha de indicarse que, en virtud de lo previsto en el ya citado artículo 71 de la Carta y sobre la base de las disposiciones adoptadas por el Consejo Económico y Social, numerosas organizaciones no gubernamentales han obtenido a lo largo de los años el estatuto consultivo ante dicho órgano principal de las Naciones Unidas<sup>4</sup> lo que, de un lado, les ha permitido una cierta participación en las actividades de las Naciones Unidas y, de otro lado, constituye también un indicador de una cierta subjetividad internacional de las organizaciones no gubernamentales, aunque sea en ámbitos particulares como el de una Organización internacional.

Establecido en estos párrafos iniciales el contexto de este estudio, su objeto concreto se cife al análisis de las razones que justifican la actualización de los arreglos vigentes hasta 1996 para el establecimiento de consultas con las organizaciones no gubernamentales y su nuevo contenido, así como los límites de la reforma operada mediante la ya citada resolución 1996/31.

*Derecho Internacional*, 1990.1, particularmente pág. 102; y mi estudio sobre "El Comité Olímpico Internacional y los Juegos Olímpicos: algunas cuestiones de relevancia jurídico-internacional", *Revista Española de Derecho Internacional*, 1993.2, en especial pág. 289.

4. Y con un crecimiento de carácter exponencial como se deduce de comparar las listas de organizaciones no gubernamentales reconocidas en fecha de 22 de mayo de 1991 (que ascendían a 618, Documento E/1991/INF/7) y en fecha de 10 de febrero de 1997 (cuyo número ascendía a 1213, Documento E/1997/INF/4). En poco menos de seis años prácticamente se ha duplicado el número de organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas.



## II. EL ORIGEN DE LA ACTUALIZACIÓN DE LOS ARREGLOS PARA LA CELEBRACIÓN DE CONSULTAS CON LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Los orígenes de la reforma de los arreglos han de situarse en la propia evolución que ha experimentado —en particular, en los últimos años— el fenómeno de las organizaciones no gubernamentales. A todos los niveles, se ha producido una auténtica eclosión de las organizaciones no gubernamentales, tanto en los ámbitos nacionales como, en particular, en el ámbito internacional<sup>5</sup>. La adecuación de las Naciones Unidas a las importantes transformaciones que han tenido lugar en la sociedad internacional, sobre todo desde finales del decenio de los ochenta, debía reflejarse también en "una de las dimensiones más importantes de este proceso de cambio, a saber, el enorme crecimiento del número de protagonistas no estatales en todo el mundo, la diversificación de su participación y actividades, y su interacción con las estructuras de gobierno en todos los planos, desde la comunidad local de la aldea hasta la comunidad mundial"<sup>6</sup>.

Estos cambios, cuantitativos pero también cualitativos, necesariamente habían de incidir en la reforma de unos arreglos establecidos en 1968, es decir, hace prácticamente treinta años y que, a su vez, habían modificado —sustituyéndolos— las anteriores disposiciones que regían los arreglos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales<sup>7</sup>. Pese a

5. Como indicaba el Presidente del Grupo de Trabajo de composición abierta encargado de examinar los arreglos (Sr. Jamsheed K.A. MARKER del Pakistán) en el resumen al primer Informe del Grupo de Trabajo "las organizaciones no gubernamentales no sólo han aumentado rápidamente en número, sino que también han llegado a cumplir una función fundamental en la evolución de la sociedad civil. Constituyen hoy en día un vínculo vibrante y vital con la urdimbre y la trama de la sociedad humana, tanto en el plano nacional como mundial. Es preciso reconocer esta importante realidad y reaccionar ante ella." (Documento A/49/215, Anexo, pág. 22).

6. Como declaró el Secretario General Adjunto de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible ante el Grupo de Trabajo encargado de examinar los arreglos en su período de sesiones de organización, Documento E/AC.70/1994/3, pág. 3.

7. En efecto, los arreglos vigentes eran los establecidos en la resolución 1296 (XLIV) de 23 de mayo de 1968 del Consejo Económico y Social que sustituyó a los arreglos adoptados mediante la resolución 288 (X) de 27 de febrero de 1959 y que, a su vez, había sustituido a la anterior resolución 3 (II) de 21 de junio de 1946, todas ellas del Consejo Económico y Social.



ello –como veremos–, no han cambiado sustancialmente los principios básicos que rigen el estatuto consultivo y no cabe afirmar tampoco que se hayan modificado los derechos de participación o que se haya mejorado su flexibilidad.

Junto a esta expansión del fenómeno de las organizaciones no gubernamentales el elemento –quizás capital– que ha constituido el fundamento de la actualización que estamos comentando viene configurado por la creciente participación de las organizaciones no gubernamentales en las grandes Conferencias internacionales auspiciadas por las Naciones Unidas y llevadas a cabo en los últimos años<sup>8</sup>. Cabe incluso –como veremos– centrar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992 el momento inicial de todo este proceso.

Aunque, de manera previa al inicio de este proceso, entre los años 1989 y 1990<sup>9</sup>, se planteó en el seno del Comité del Consejo Económico y Social encargado de las organizaciones no gubernamentales –más que la posibilidad de una nueva revisión de los arreglos<sup>10</sup>– la conveniencia del establecimiento de unas directrices de carácter técnico para su interpretación y para poder prestar asistencia al Comité en orden a un cumplimiento más eficaz de sus responsabilidades. A tal efecto, se estableció un grupo de trabajo abierto a la participación de todos los miembros del Comité, así como de otros Estados interesados, para que se encargara de preparar tales directrices, dándose también a las organizaciones no gubernamentales la oportunidad de expresar sus opiniones<sup>11</sup>.

Lo cierto es que como consecuencia de los desarrollos operados en la materia a partir del proceso preparatorio y de la celebración de la Conferencia

8. Aunque puede retrotraerse el fenómeno a Conferencias anteriores, fundamentalmente nos estamos refiriendo a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), la Cumbre sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), la Conferencia sobre la Mujer (Pekín, 1995) o la Conferencia sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat-II (Estambul, 1996). Vid., igualmente, al respecto M.C. SMOUTS: "La construction équivoque d'une 'opinion' mondiale", *Revue Tiers Monde*, nº 151, juillet/septembre 1997, págs. 680 y ss.

9. Al margen de exámenes anteriores menos relevantes a los que se refiere el Secretario General en su Informe ya citado, Documento E/AC.70/1994/5, párrafo 70 y ss.

10. Que se consideraba que debían seguir sirviendo de base a su labor. Vid. Informe del Comité, Documento E/1989/40, párr. 46.

11. Vid. el Informe del Comité, Documento E/1991/20, párr. 49.

de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo cambió radicalmente el enfoque y el Consejo Económico y Social inició, mediante su decisión 1993/214 de 12 de febrero de 1993, la revisión general de los arreglos vigentes para la celebración de consultas. El Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales habría de determinar el alcance y el carácter de la revisión que se le había encomendado y recomendar qué métodos y medios deberían utilizarse para ello<sup>12</sup>.

A propuesta de este Comité, el Consejo Económico y Social decidió crear, mediante la resolución 1993/80 de 30 de julio de 1993, un Grupo de trabajo de composición abierta integrado por representantes de todos los Estados interesados al que, esencialmente, se encomendaban tres tareas: en primer lugar, la revisión general con miras a actualizar, si fuera necesario, la resolución 1296 (XLIV); en segundo lugar, dotar de coherencia a las normas que regían la participación de las organizaciones no gubernamentales en las Conferencias internacionales convocadas por las Naciones Unidas; y, por último, examinar los medios de mejorar los arreglos prácticos para la labor del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales. En la misma resolución se establecía, en un Anexo, un procedimiento para permitir la participación de organizaciones no gubernamentales, tanto reconocidas como no reconocidas, en las labores del Grupo de trabajo<sup>13</sup>.

Por último, y por la relación que tiene con la revisión objeto de este estudio, ha de señalarse también la importante decisión 1993/215 de 12 de febrero de 1993 del Consejo Económico y Social por la que se establecieron disposiciones específicas en relación con las condiciones de representación de las organizaciones no gubernamentales en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, así como las consultas con dichas organizaciones<sup>14</sup>. Ceñido exclusivamente a esta Comisión, las particularidades que se establecen en este mecanismo responden, precisamente, a los desarrollos operados en relación con la participación de las organizaciones no gubernamentales en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y pretenden permitir una mayor flexibilidad de las relaciones consultivas así como una mayor participación de organizaciones no gubernamentales no dotadas de

12. Vid. al respecto la Nota de la Secretaría, Documento E/C.2/1993/8.

13. Siguiendo así la propuesta del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales, Documento E/1993/63.

14. Lo que significaba, *de facto*, la derogación singular de los artículos 75 y 76 del Reglamento de las Comisiones Orgánicas del Consejo Económico y Social, Documento E/5975/Rev.1.



estatuto consultivo<sup>15</sup>. Aunque, como criticaron algunas organizaciones no gubernamentales en el Grupo de trabajo, en la práctica había resultado una restricción de los derechos de participación que, de manera general, concedía la resolución 1296 (XLIV)<sup>16</sup>.

El Grupo de trabajo establecido por el Consejo celebró tres períodos de sesiones<sup>17</sup> y, finalmente, después de negociaciones oficiosas posteriores<sup>18</sup>, el

15. Así, las organizaciones no gubernamentales acreditadas para participar en los trabajos del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo podían solicitar su inclusión en la Lista para participar en los trabajos de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. De conformidad con la recomendación de la Secretaría (Documento E/1993/65), el Consejo Económico y Social aprobó su acreditación ante la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (Decisión 1993/220 de 26 de mayo de 1993). Posteriormente, la Decisión 1996/302 de 26 de julio de 1996 abrió la posibilidad de que dichas organizaciones no gubernamentales informaran al Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales de su voluntad de extender su participación a otras esferas de la actividad del Consejo Económico y Social. Este proceso llevó al Comité a recomendar la incorporación de numerosas organizaciones no gubernamentales a la Lista (Informe del Comité, Documento E/1996/102, párr. 53) de tal manera que —como veremos— en la Lista se distingue entre las organizaciones no gubernamentales que están inscritas en ella por decisión del Consejo a recomendación del Comité en virtud de las resoluciones 1296 (XLIV) y 1996/31 y las que lo están en virtud de la Decisión 1996/302.

16. En lo que respecta a la distribución de las exposiciones escritas, que habían de ser a las propias expensas de las organizaciones no gubernamentales y no se publicarían como documentos oficiales, y en lo que respecta a las intervenciones orales que, teniendo en cuenta el número de organizaciones no gubernamentales que expresasen su deseo de intervenir, podían reconducirse a la intervención de uno o más portavoces (vid. Informe del Grupo de trabajo sobre su primer período de sesiones, Documento A/49/215, párr. 63).

17. Además del Informe del primer período de sesiones ya citado, vid. el Informe del segundo período de sesiones, Documento E/1995/83 y la compilación de propuestas contenidas en el Documento E/1995/83/Add.1.

18. Téngase en cuenta que, en su Decisión 1995/304 de 26 de julio de 1995, el Consejo Económico y Social había pedido al Grupo de trabajo que presentase su informe definitivo al Consejo en el período de sesiones sustantivo de 1996. Así, después de las cuatro primeras sesiones del tercer período de sesiones del Grupo de trabajo, éste aprobó su Informe (Documento E/AC.70/1996/2), que fue sustituido por un nuevo Informe después de la celebración de una quinta sesión (Documento E/1996/58). Las negociaciones y los entendimientos oficiosos posibilitaron esta nueva sesión del Grupo de trabajo en la que se decidió transmitir al Consejo un texto que reflejaba "el estado actual de las negociaciones". De hecho —y como reflejo de los problemas subyacentes— es significativo que estemos ante una "decisión oral" y que "todos los resultados de su labor se transmitan con carácter *ad referendum*" (Documento E/1996/58, párr. 27).



Consejo Económico y Social estuvo en condiciones de adoptar el 25 de julio de 1996 la resolución 1996/31 estableciendo la actualización de los arreglos hasta entonces vigentes. Del contenido, alcance y límites de esta revisión, nos ocuparemos en las páginas siguientes.

### III. CONTENIDO, ALCANCE Y LÍMITES DE LAS NUEVAS DISPOSICIONES

De la actualización de las disposiciones que rigen los arreglos para la celebración de consultas realizada mediante la resolución 1996/31 destacan, particularmente, las siguientes cuestiones: los principios y criterios que rigen la naturaleza de las relaciones consultivas que no experimentan –prácticamente– modificación alguna; el ámbito de aplicación de las relaciones consultivas; las categorías para encuadrar las organizaciones no gubernamentales con estatuto consultivo; la regulación de la participación de las organizaciones no gubernamentales en las Conferencias internacionales; y, por último, los aspectos relativos a la composición y funcionamiento del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales.

#### 1. *Los principios y criterios que rigen la naturaleza de los arreglos y el establecimiento de relaciones consultivas*

Este aspecto es el que, de entrada y a la luz de los desarrollos más recientes y de la eclosión del fenómeno de las organizaciones no gubernamentales, parecía que iba a ser el que ofreciera cambios más sustantivos. Una nueva situación en el panorama internacional y en el de las organizaciones no gubernamentales requeriría una reformulación y adaptación de los principios vigentes. Pero no ha sido así. De hecho, y aunque es evidente que han sido los cambios en la sociedad internacional y el crecimiento exponencial de las organizaciones no gubernamentales y de su actuación los que han provocado esta actualización de las disposiciones, la discreción política estatal no deja de estar presente en el Preámbulo de la resolución 1996/31 que se limita a "tener presentes los cambios ocurridos en el sector no gubernamental" sin introducir



ninguna otra consideración ni calificación de orden político en relación a la explosión del fenómeno de las organizaciones no gubernamentales.

Esta reflexión preambular se revela extremadamente pobre tanto si se tienen en cuenta los desarrollos más recientes como si se considera el espíritu de la propia disposición de la Carta de la que deriva el estatuto consultivo. En efecto, el reconocimiento de la importancia de las organizaciones no gubernamentales en la sociedad internacional contemporánea si se puede decir que está incorporado en el artículo 71 de la Carta. Así, en el preámbulo de la resolución 288 (X) que aprobó, en su momento, los arreglos para la celebración de consultas, el Consejo Económico y Social reconocía "que los pueblos de las Naciones Unidas tienen fundamental y permanentemente interés en las políticas y la actuación de las Naciones Unidas, y que los arreglos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales constituyen un medio para asegurar que sea atendido tal interés".

De alguna manera, pues, se reconocía en el Preámbulo de esta resolución que las organizaciones no gubernamentales constituyen un vínculo entre los "pueblos" mencionados en el Preámbulo de la Carta y la Organización de las Naciones Unidas<sup>19</sup>. En otras palabras, no cabe dudar de que el papel conferido a las organizaciones no gubernamentales en el marco de las Naciones Unidas tiende a dar un carácter más democrático a la vida internacional<sup>20</sup>. Y, ciertamente, si las organizaciones no gubernamentales constituyen un importante vínculo de la Organización con los "pueblos" de las Naciones Unidas, no cabe tampoco limitar este vínculo tan sólo a las organizaciones reconocidas como entidades consultivas. De ahí que, al margen del sistema de consultas se haya extendido una práctica de relaciones de cooperación entre distintos órganos de las Naciones Unidas y conferencias internacionales auspiciadas por las Naciones Unidas con organizaciones no gubernamentales no reconocidas como entidades consultivas.

Ahora bien, hemos de reconocer que uno de los equilibrios presente constantemente y a conjugar en la actualización de los arreglos es el de facilitar la mayor participación de un mayor número de organizaciones no gubernamentales en la labor de las Naciones Unidas sin imponer por ello un

19. Idea que recogía el Secretario General en un Informe de 1968 (Documento E/4476, párr. 10) y que ha reiterado en su Informe ya citado sobre la revisión de los arreglos, Documento E/AC.70/1994/5, párrafos 33 y ss.

20. Vid. en este sentido G. FISCHER: "Les organisations non gouvernementales et les institutions internationales", *Les Nations Unies. Chantier de l'Avenir*, Vol. II, PUF, París 1962, pág. 128.



trabajo excesivo al Consejo<sup>21</sup> y manteniendo un filtro razonable para excluir a aquellas organizaciones no gubernamentales cuyos objetivos fuesen incompatibles con los de la Carta de las Naciones Unidas. Y de lo que no hay duda es de que el asegurar este equilibrio corresponde hacerlo a los Estados a través del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales.

En este orden de ideas, cabe traer aquí a colación la Declaración adoptada por la Asamblea General con motivo del cincuentenario de las Naciones Unidas donde los Estados reconocían que la labor común emprendida tendría mayor éxito si fuese apoyada por todos los actores interesados de la comunidad internacional, incluidas las organizaciones no gubernamentales. Por ello, indicaban finalmente, acogían "con satisfacción este apoyo y lo facilitaremos, según proceda"<sup>22</sup>. A la vista del contenido de la actualización de los arreglos parece que todavía no procede facilitar demasiado este apoyo<sup>23</sup>.

En efecto, tanto las disposiciones anteriores como la versión actualizada aprobada por la resolución 1996/31 subrayan claramente –bajo el epígrafe "Principios que rigen la naturaleza de los arreglos para celebrar consultas"– que lo que se pretende con los arreglos es estrictamente "celebrar consultas" con las organizaciones no gubernamentales, es decir, ni su participación en los órganos de las Naciones Unidas, ni un reconocimiento internacional particular para las organizaciones no gubernamentales reconocidas como consultivas. Y aunque la propia práctica de la Organización nos conduce a la utilización del término "participación" –como haremos a lo largo de este estudio– y a subrayar el prestigio que constituye para una organización no gubernamental su reconocimiento como entidad consultiva, los arreglos remiten (párrafo 18) a lo que dispone la Carta de las Naciones Unidas que establece una clara distinción entre la participación que podrá corresponder en el seno del Consejo Económico y Social a los Estados no Miembros del Consejo y a los Organismos especializados (a los que se refieren respectivamente los artículos 69 y 70), en relación con la que se otorgará a los representantes de las organizaciones no gubernamentales (artículo 71). Así, en los artículos 69 y 70 se

21. Como indica el párrafo 19 de la versión actualizada de los arreglos.

22. Resolución 50/6 de la Asamblea General de 24 de octubre de 1995.

23. Aunque sí lo pretenda facilitar el Secretario General con las medidas de reforma que ha propuesto en su Informe titulado "Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma", Documento A/51/950, en especial párrafos 207-216. Estas medidas están, de alguna manera, en la línea apuntada por el anterior Secretario General, Boutros BOUTROS-GHALI, de facilitar la integración de los nuevos agentes no estatales (vid. su Programa para la democratización, Documento A/51/761, en especial, párrafos 77 y ss.).



utiliza el término "participación" que, aunque no comporte el derecho de voto, sí tiene un significado más intenso que la simple "celebración de consultas" prevista en el artículo 71<sup>24</sup>.

A mayor abundamiento, no debe olvidarse que el artículo 71 de la Carta es de carácter permisivo y no confiere –en sí mismo– ningún derecho a las consultas. El Consejo Económico y Social ha ido aprobando las disposiciones que deben regir el mecanismo para la celebración de consultas y será de conformidad con estas disposiciones que las consultas podrán celebrarse. Estas tienen por objeto, de un lado, permitir al Consejo o a uno de sus órganos subsidiarios obtener información o asesoramiento autorizado y, por otro lado, permitir a las organizaciones no gubernamentales que representen a importantes sectores de la opinión pública expresar las opiniones de sus miembros (párrafo 20)<sup>25</sup>. Aunque tal como se articula el mecanismo y con el control que ejerce el Consejo Económico y Social, el estatuto consultivo se configura más como un instrumento al servicio del Consejo que como un medio de expresión del asociacionismo internacional.

En este sentido, la resolución 1296 (XLIV) significó un reforzamiento del control del Consejo Económico y Social sobre las actividades de las organizaciones no gubernamentales por el juego de las disposiciones establecidas y relativas a la procedencia de los recursos financieros de las organizaciones no gubernamentales, el reconocimiento, la suspensión y la retirada del estatuto consultivo y a los informes cuatrienales que las organizaciones no gubernamentales deben presentar sobre su labor y sus aportaciones a las Naciones Unidas. En la actualización de los arreglos se mantienen estos mismos controles. Incluso es más, de una manera, a mi juicio, absolutamente innecesaria, la versión actualizada de los arreglos subraya que el reconocimiento, la suspensión y el retiro del carácter consultivo, así como la interpretación de las normas y decisiones relativas a este aspecto, "son prerrogativas de los Estados Miembros que se ejercen por conducto del Comité encargado

24. Aunque hay autores que sostienen una aplicación analógica de estas disposiciones (vid., R. SOCINI LEYENDECKER: "Osservazioni sulla rilevanza delle organizzazioni non governative nella Comunità internazionale", en *Studi in onori di Giuseppe Sperduti*, Milano 1984, pág. 706).

25. Estos objetivos junto con el de difundir información sobre las actividades de las Naciones Unidas constituyen el fundamento funcional del mecanismo de consultas que, como indicaba LADOR-LEDERER, "involves a two-way flow of ideas, initiative and information" (J. LADOR-LEDERER: *International Non-governmental Organizations and Economic Entities*, Sythoff, Leyden 1963, pág. 72).



de las organizaciones no gubernamentales" (párrafo 15). No creo que se ponga en duda, pero el hecho de que se introduzca una disposición de este tenor sólo tiene sentido cuando se quiere subrayar el limitado papel que corresponde a las organizaciones no gubernamentales y el carácter esencialmente interestatal de la sociedad internacional. En definitiva, mayor claridad en la expresión del control político por parte de los Estados en relación con el alcance y la naturaleza del mecanismo consultivo parece imposible.

Por lo que se refiere a los principios a aplicar para el establecimiento de relaciones consultivas, los primeros párrafos tanto de la resolución 1296 (XLIV) como de la versión actualizada de los arreglos contienen, *in extenso* y en una formulación genérica, una recopilación de algunos de los elementos que configuran el concepto de organización no gubernamental<sup>26</sup>. En concreto, los arreglos se refieren a que la organización no gubernamental deba ocuparse de asuntos de la competencia del Consejo Económico y Social y que sus finalidades y propósitos sean conformes con el espíritu, los propósitos y los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Se exige también a las organizaciones no gubernamentales que tengan reconocida reputación o carácter representativo y que tengan una sede establecida y cuenten con un jefe administrativo. Igualmente, y entre otras disposiciones, han de tener una constitución, adoptada en forma democrática que prevea la determinación de su política por un órgano representativo. En este mismo sentido, deberán tener una estructura representativa, estar facultadas para hablar en nombre de sus miembros por conducto de sus representantes autorizados y poseer mecanismos apropiados de rendición de cuentas, así como un proceso apropiado de adopción de decisiones que tenga carácter democrático y transparente. Se establecen, por último, disposiciones sobre los recursos financieros de las organizaciones no gubernamentales y sobre la obligación de declarar toda ayuda financiera, directa o indirecta, de un gobierno.

La mayoría de estos elementos ya venían establecidos en la resolución 1296 (XLIV) que los incorporó para reforzar el control sobre las organizaciones no gubernamentales respondiendo —en el contexto de los años sesenta, con el enfrentamiento entre bloques antagónicos y con el proceso de descolonización en plena expansión— a condicionamientos políticos de diferente índole. El intenso debate político que precedió a la adopción de dicha

26. Que, precisamente por su genérica formulación resulta, a juicio de algunas organizaciones no gubernamentales como la Federación Mundial de Asociaciones para las Naciones Unidas (FMANU), una definición "satisfactoria" (vid. Documento E/AC.70/1991/NGO/1, pág. 3).



resolución giraba fundamentalmente en torno a dos ejes que siguen estando presentes en el debate político actual: la universalidad y la independencia de las organizaciones no gubernamentales. Es decir, de un lado, su representatividad y origen equilibradamente distribuido entre países desarrollados y países en desarrollo y, de otro lado, su carácter representativo de la sociedad civil y no influenciadas directamente por los gobiernos<sup>27</sup>.

Estos desequilibrios de preferencias políticas y de ausencia de universalidad<sup>28</sup> que pueden explicarse también por las facilidades políticas y jurídicas que se ofrecen al asociacionismo no gubernamental en sociedades democráticas y desarrolladas, han sido de nuevo planteados en los debates que precedieron a la adopción de la resolución 1996/31. En este orden de ideas, junto al estímulo para que las organizaciones no gubernamentales de países en desarrollo participaran en la labor de las Naciones Unidas, se propuso también que el Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales diese prioridad a las solicitudes presentadas por organizaciones no gubernamentales de países en desarrollo y, asimismo, que se estableciese un fondo fiduciario para ayudar a las organizaciones no gubernamentales de los países en desarrollo<sup>29</sup>.

En este último sentido, se admitía ampliamente la necesidad de recabar financiación para la participación de esas organizaciones y de las de los países en transición<sup>30</sup>. Finalmente, la versión actualizada de los arreglos se limitó a

27. En efecto, en los debates de 1967 y 1968 en el Consejo Económico y Social (vid., por ejemplo las sesiones de 5 y 6 de junio de 1967, Actas resumidas E/SR.1476, E/SR.1477 y E/SR.1478) se puso de relieve la escasa representación de organizaciones no gubernamentales de países en vías de desarrollo y de países de economía planificada en relación con la de los países occidentales; y, por otro lado, se denunciaba la escasa aportación de numerosas organizaciones reconocidas a las labores del Consejo y la falta de independencia de muchas otras en relación con la influencia política que ejercían sobre ellas algunos gobiernos a través de los subsidios que les otorgaban.

28. Como se pone de relieve en el segundo informe del Comité del Consejo en su composición ampliada en 1967 (Documento E/4321). De ahí que se abriera, mediante la Resolución 1297 (XLIV) de 27 de mayo de 1968 del Consejo Económico y Social, la posibilidad de asociación a la Oficina de Información Pública de organizaciones nacionales no gubernamentales de las regiones del mundo inadecuadamente representadas.

29. Vid. el Informe del primer período del Grupo de Trabajo, Documento A/49/215, en especial párrafos 66-69.

30. Recogiendo esta idea, la Dependencia Común de Inspección recomendaba que las organizaciones [de las Naciones Unidas] que no desarrollasen actividades operacionales, preveyesen en sus presupuestos una



alentar un aumento de la participación de las organizaciones no gubernamentales de los países en desarrollo en las conferencias internacionales convocadas por las Naciones Unidas (párrafo 6). Cabe indicar que esta limitación material en relación con las conferencias internacionales no se reproduce en el párrafo siguiente cuando se alienta, en general, a un "aumento de la participación de las organizaciones no gubernamentales de los países con economías en transición" (párrafo 7).

Por último, hemos de referirnos a una disposición de la actualización que resulta innovadora en relación con los arreglos anteriormente vigentes y que se refiere al reconocimiento del carácter evolutivo de la relación entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales. En la versión actualizada de los arreglos se dispone que el Consejo examine la posibilidad de revisarlos "cada vez que sea necesario para facilitar en la forma más eficaz posible la contribución de las organizaciones no gubernamentales a la labor de las Naciones Unidas" (párrafo 17). Aunque la propuesta de Canadá y de la Unión Europea preveía la posibilidad de revisar cada cinco años los arreglos<sup>31</sup>, y es obvio que en cualquier momento el propio órgano puede revisar una decisión por él adoptada, esta disposición parece más bien una puerta abierta para calmar la indudable insatisfacción de muchos sectores sobre los arreglos resultantes de la actualización.

consignación de recursos limitados que les diera la posibilidad de prestar asistencia administrativa a las organizaciones no gubernamentales en general y, en particular, a las de países en desarrollo o de países de economía en transición para que pudieran concurrir a reuniones, seminarios, conferencias y sesiones de trabajo, proponiendo la instauración de un procedimiento adecuado para el suministro de fondos (vid. el Informe de 1996 de la Dependencia Común de Inspección sobre "Examen de los recursos financieros asignados a organizaciones no gubernamentales por el sistema de las Naciones Unidas para la realización de sus actividades", Documento JIU/REP/96/4, reproducido en el Documento A/51/655). Las recomendaciones de la DCI fueron consideradas por el Comité Administrativo de Coordinación en el sentido de que era factible brindar apoyo a la propuesta de que se estableciera una partida presupuestaria a tal efecto (Vid. las Observaciones del CAC al Informe de la DCI en el Documento A/52/114).

31. Vid. las propuestas en el Documento E/1995/83/Add.1.



## 2. *El ámbito de aplicación de las relaciones consultivas*

El segundo aspecto a destacar es el ámbito de aplicación de las relaciones consultivas, es decir, sobre qué materias y ante qué órganos pueden tener las organizaciones no gubernamentales presencia y participación a título consultivo. Y, evidentemente, no cabe duda de que los dos aspectos –material e institucional– están íntimamente relacionados.

### A) *El campo de aplicación material*

Por lo que se refiere al campo de aplicación material de las relaciones consultivas ha de indicarse que el apartado 1 de la resolución 1296 (XLIV), en una evolución de las disposiciones anteriores sobre la misma cuestión, establecía que "La organización [la no gubernamental] deberá ocuparse de asuntos que sean de la competencia del Consejo Económico y Social en lo referente a las cuestiones económicas, sociales, culturales, educativas, sanitarias, científicas, tecnológicas y otros asuntos conexos de carácter internacional, así como a las cuestiones relativas a los derechos humanos". Es decir, un detallado desarrollo de las materias de las que se ocupa el Consejo Económico y Social; y que no es casual, sino que responde a la voluntad de precisar las cuestiones en las que podrán operar las relaciones consultivas<sup>32</sup>.

Al plantearse la actualización, uno de los debates –y no un debate estéril– giró en torno a la conveniencia de definir y precisar los distintos ámbitos materiales en los que podrían operar las relaciones consultivas. En este sentido, se pusieron de relieve dos posiciones: una posición, representada por el Canadá y la Unión Europea, pretendía mantener una fórmula muy similar a la de la resolución 1296 (XLIV) a la que, en todo caso, se añadiría el ámbito material del "medio ambiente"; otra posición, mucho más maximalista, representada por el Grupo de los 77 –y con la voluntad de abrir a la participación de las organizaciones no gubernamentales la totalidad del sistema de las Naciones Unidas–, pretendía que no se cifese el estatuto consultivo sólo a las cuestiones económicas, sociales, de crecimiento económico soste-

32. En la resolución 3 (II) se establecía que la organización "deberá ocuparse en asuntos que sean de la competencia del Consejo Económico y Social en lo concerniente a las cuestiones económicas, sociales, culturales, educativas, sanitarias y otros asuntos conexos de carácter internacional" añadiéndose mediante la resolución 288 (X) la referencia "así como a las cuestiones relativas a los derechos del hombre".



nido y de desarrollo sostenible, sino también a "las cuestiones de desarme, finanzas, comercio, derecho y humanitarias"<sup>33</sup>.

Finalmente, se optó por formular en el apartado 1 de la resolución 1996/31 una referencia genérica y escueta en el sentido de que la organización no gubernamental deberá ocuparse de "asuntos que sean de la competencia del Consejo Económico y Social y sus órganos subsidiarios". Esta escueta referencia directamente inspirada en el artículo 71 de la Carta restringe, evidentemente y como veremos de inmediato, la participación consultiva de las organizaciones no gubernamentales exclusivamente a los asuntos de la competencia del Consejo Económico y Social y a este órgano principal y sus órganos subsidiarios.

De otro lado, y dentro del campo de aplicación material, hemos de prestar especial atención a las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de cuestiones relativas a los derechos humanos y, en especial, a la controversia que tuvo lugar en 1968 sobre su específico tratamiento. Ha de tenerse en cuenta que en el debate actual estaba presente lo dispuesto en el párrafo 17 de la resolución 1296 (XLIV), adoptado como consecuencia de los avatares políticos que condujeron a la adopción de dicha resolución. Consecuentemente con esos condicionamientos políticos, en este apartado se incorporaron dos elementos fundamentales: de un lado, se quiso establecer una cierta prevención en relación a que estas organizaciones tuvieran una preocupación general por esta materia –los derechos humanos– no limitada a los intereses de un grupo particular, una sola nacionalidad o la situación de un determinado Estado o grupo reducido de Estados, evitando así la pretendida instrumentalización política de las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos humanos y que –como hemos dicho– estaba presente en los antecedentes de la resolución 1296 (XLIV); de otro lado, y como evidente cuota política de consenso en el contexto histórico del momento, el párrafo 17 de la resolución 1296 (XLIV) mantenía la conveniencia de dar una consideración especial a las organizaciones no gubernamentales que en esta esfera se ocupasen de la lucha contra el colonialismo, el *apartheid* y la intolerancia racial.

Al plantearse la revisión de los arreglos, mientras que el Grupo de los 77 sostenía la conveniencia de mantener las dos consideraciones que acabamos de indicar introduciendo, tan sólo, ligeras modificaciones, Australia, los Estados Unidos y la Unión Europea proponían directamente la supresión del párrafo y,

33. Vid. las distintas propuestas en Documento E/1995/83/Add.1, pág. 3 y, como textos pendientes de aprobación, en el Documento E/1996/58.



en consecuencia, del tratamiento específico de las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos humanos<sup>34</sup>. Finalmente, el apartado 25 de la resolución 1996/31 –fruto de negociaciones de última hora–, mantiene una referencia genérica a que este tipo de Organizaciones "deberán tener como objetivos la promoción y la protección de los derechos humanos de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración y Programa de Acción de Viena".

Es decir, las consideraciones políticas que condujeron a que en 1968 se hiciera la referencia específica que se hizo a estas organizaciones no gubernamentales son subsumidas –que no olvidadas<sup>35</sup>– mediante la remisión al "espíritu" de los principales instrumentos y declaraciones sobre los derechos humanos. Creo que es pertinente subrayar, en este contexto, la referencia a la Declaración y Programa de Acción de Viena por lo que representa de reafirmación –como compromiso político que no jurídico– de la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, así como de la importancia de garantizar la universalidad, objetividad y no selectividad en el examen de las cuestiones de los derechos humanos<sup>36</sup>.

De otra parte, la Declaración de Viena reconoció igualmente la destacada función de las organizaciones no gubernamentales en la promoción de los derechos humanos y de las actividades humanitarias<sup>37</sup>. En este sentido, y al margen del estatuto consultivo, se han de reconocer también las extensas y

34. Vid. las propuestas pendientes de aprobación en el Documento E/1996/58.

35. De hecho, la lectura de cualquiera de los Informes del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales evidencia la especial sensibilidad política de los Estados ante las críticas de las organizaciones no gubernamentales. Vid. en este sentido, y a título de ejemplo, los debates en el período de sesiones de dicho Comité de 1995 cuando se discutía el otorgamiento del estatuto consultivo a la Casa de la Libertad y a la Asociación Internacional de Abogados contra las Armas Nucleares y cuando se discutieron los informes cuatrienales de la Liga Internacional por los Derechos y las Libertades de los Pueblos y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (Documento E/1995/108).

36. Objetividad y no selectividad a las que se refiere el párrafo 32 de la Declaración y Programa de Acción de Viena (Vid. el Informe final de la Conferencia, Documento A/CONF.157/24).

37. *Ibid.*, párrafo 38.

fructíferas relaciones de las organizaciones no gubernamentales con los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos<sup>38</sup>.

### B) *El campo de aplicación institucional*

Reconocido generalmente –por el propio contenido y la ubicación sistemática del artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas– que el campo de aplicación institucional de la resolución 1296 (XLIV) no comprendía órganos distintos del Consejo Económico y Social y sus órganos subsidiarios, las propuestas de ampliación del ámbito de aplicación material pretendían también –como hemos visto– que el mecanismo de las relaciones consultivas se extendiera a otros órganos de las Naciones Unidas. Concretamente, el Grupo de los 77 pretendía que se extendiera a la totalidad del sistema de las Naciones Unidas. De hecho, el debate sobre la extensión del estatuto consultivo fuera del ámbito del Consejo Económico y Social estuvo presente desde el primer momento en las labores del Grupo de trabajo, aunque también se indicó claramente que su mandato no le permitía extender la relación consultiva fuera del ámbito del Consejo Económico y Social<sup>39</sup>.

En este sentido, y como contrapago al consenso que llevó a la adopción de la formulación genérica y escueta del apartado 1 de la resolución 1996/31 a la que ya nos hemos referido, el Consejo Económico y Social, en la misma fecha en que adoptó la revisión de los arreglos, aprobó su decisión 1996/297 por la que se recomendaba a la Asamblea General que examinara la cuestión de la participación de las organizaciones no gubernamentales en todas las esferas de la labor de las Naciones Unidas. Era, quizás, lo único que cabía<sup>40</sup>. Y aunque la Asamblea General no haya adoptado –hasta el momento– específicas medidas en este sentido, ha de indicarse que, de hecho, en la práctica, otros órganos de las Naciones Unidas, incluso la Asamblea General, han establecido mecanismos similares o han posibilitado la participación como

38. Vid., al respecto, el Informe del Secretario General, Documento E/AC.70/1994/5/Add.1, párrafos 5 y 6.

39. Vid. en esta línea, el Informe del primer periodo de sesiones del Grupo de trabajo, Documento A/49/215, párr. 84.

40. Y ya se había sugerido en el primer periodo de sesiones del Grupo de Trabajo, *ibid.*, Anexo, resumen del Presidente, pág. 23.



observadores e invitados –o a título individual– de representantes de organizaciones no gubernamentales<sup>41</sup>.

Es decir, que aunque sea obvio que el límite viene establecido por la propia disposición de la Carta que rige toda esta cuestión, ello no impide los desarrollos prácticos que se han llevado a cabo y que pueden seguir evolucionando en una dirección más amplia en la medida –claro está– que reúnan el consenso y la aceptación por parte de los Estados. En este sentido, no existen ni han existido obstáculos jurídicos a la presencia de representantes de organizaciones no gubernamentales en las sesiones públicas de la Asamblea General. Cuestión distinta sería el concederles los mismos derechos de participación o de distribución de comunicaciones que tienen en virtud del estatuto consultivo en el marco del Consejo Económico y Social<sup>42</sup>. Aunque no tenga porqué ser obstáculo al desarrollo de la práctica, parece razonable entender que el que los arreglos se extendiesen al conjunto de las Naciones Unidas requeriría la pertinente resolución de la Asamblea General o, incluso, la revisión del artículo 71 de la Carta<sup>43</sup>.

Por último, como reflejo de este reconocimiento de la existencia de una práctica extendida y variada, cabe indicar también que en el período de sesiones de 1996 del Grupo de trabajo se introdujo un nuevo párrafo en el Preámbulo de la que finalmente sería resolución 1996/31 en el que se exhortaba a los órganos rectores de las organizaciones, órganos y organismos especializados pertinentes del sistema de las Naciones Unidas a que examinasen los principios y las prácticas relativas a sus consultas con las organizaciones no gubernamentales y a que tomaran las medidas que procediera a fin de promover la coherencia a la luz de las disposiciones de la presente resolución<sup>44</sup>.

41. Vid., en este sentido el análisis de la práctica que realicé en F.X PONS RAFOLS: *Los expertos y las personas que tienen relaciones oficiales con la ONU*, editorial PPU, Barcelona 1994, págs. 348 y ss., así como R.G. SYBESMA-KNOL: *The status of observers in the United Nations*, Vrije Universiteit Brussel, Brussel 1981, pág. 301.

42. En este supuesto, como indicaba la Oficina de Asuntos Jurídicos en una Opinión jurídica de 9 de julio de 1982 (*Anuario Jurídico de las Naciones Unidas* 1982, Documento ST/LEG/SER.C/20, pág. 177), la Asamblea General debería establecer las disposiciones necesarias para la selección, clasificación e invitación de las organizaciones interesadas.

43. Vid. la posición de M. MERLE en J. P. COT y A. PELLET: *La Charte des Nations Unies*, Economica, 2ª edición, París 1992, pág. 1047.

44. Cabe indicar que, por su especial vinculación con las Naciones Unidas, la mayoría de los Organismos especializados han adoptado mecanismos de consulta con las organizaciones no gubernamentales parecidos al que se establece



### 3. *Las categorías de organizaciones no gubernamentales*

Por lo que se refiere a la cuestión de las distintas categorías de organizaciones no gubernamentales, ha de indicarse que desde las primeras disposiciones estableciendo los arreglos se había decidido agrupar a las organizaciones no gubernamentales a las que se otorgara el estatuto consultivo en diferentes categorías según la mayor o menor dimensión de su ámbito de actuación. Esta clasificación permitía asignar a las Organizaciones de cada categoría distintos derechos de participación a título consultivo.

Los nuevos arreglos no modifican las categorías de clasificación –aunque así lo parezca– y mantendrán la vinculación entre la categoría en la que se está clasificada y los derechos de participación que corresponden a una organización no gubernamental.

en el artículo 71 de la Carta y en los arreglos aprobados por el Consejo Económico y Social. Algunos lo han hecho a partir de disposiciones expresas de sus instrumentos constitutivos (como la OIT, la UNESCO, la OMS, la OMM y el FIDA) y otros mediante disposiciones aprobadas en sus conferencias plenarias. Prácticamente todas las disposiciones de los Organismos especializados respecto de esta materia han sido adoptadas siguiendo el modelo de los arreglos para la celebración de consultas aprobados por el Consejo Económico y Social, aunque en algunos casos, como la FAO, la UNESCO y la OIT, se prevean categorías de organizaciones no gubernamentales, mientras que en otros Organismos se mantenga una única categoría de organizaciones reconocidas como entidades consultivas (vid., al respecto, el Informe del Secretario General de 1968 sobre "Relaciones de consulta de las organizaciones no gubernamentales con los Organismos especializados y otros órganos de las Naciones Unidas", Documento E/C.2/662).

En este mismo orden de ideas, por ejemplo, la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD, aprobó sus propias disposiciones relativas a la participación de organizaciones no gubernamentales en las actividades de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo inspirándose en los principios establecidos en los arreglos aprobados por el Consejo Económico y Social [Decisión 43 (VII) de la Junta de Comercio y Desarrollo de 20 de septiembre de 1968 que sustituye a la decisión 14 (II) de la Junta de 7 de septiembre de 1965, y que figura reproducida como Anexo III al Reglamento de la Junta de Comercio y Desarrollo, Documento TD/B/16/Rev.4 de enero de 1989].



### A) *Los criterios de clasificación*

Las resoluciones estableciendo los sucesivos arreglos para la celebración de consultas disponen la clasificación de las organizaciones no gubernamentales reconocidas en diferentes categorías a criterio del Consejo y a recomendación del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales. Estas categorías de clasificación de las organizaciones no gubernamentales a las que se reconocía estatuto consultivo han ido variando a lo largo de los años de conformidad con las respectivas disposiciones estableciendo los arreglos para las relaciones consultivas. Básicamente han consistido en tres categorías, la categoría I, la categoría II y la Lista, en la denominación que se les confirió mediante la resolución 1296 (XLIV).

En la categoría I<sup>45</sup> se incluían, bajo la denominación completa de organizaciones reconocidas como entidades de carácter consultivo general, aquellas organizaciones que tuviesen un interés fundamental en la mayoría de las actividades del Consejo, que lograsen demostrar que podían hacer contribuciones notables y continuas al logro de los objetivos de las Naciones Unidas y que estuviesen estrechamente relacionadas con la vida económica y social de los pueblos que representasen. A partir de la actualización objeto de este estudio, estas organizaciones —con prácticamente las mismas características y condiciones— pasan a denominarse exclusivamente "organizaciones reconocidas como entidades de carácter consultivo general", perdiendo el apéndice "categoría I" que anteriormente las singularizaba.

La categoría II<sup>46</sup> englobaba, bajo la denominación completa de organizaciones reconocidas como entidades de carácter consultivo especial, aquellas organizaciones que tuviesen particular competencia y se interesasen especialmente en sólo algunas esferas de la actividad del Consejo y que fueran internacionalmente conocidas en las esferas en que pretendiesen obtener el estatuto consultivo. Al igual que antes hemos indicado, la actualización de los arreglos mantiene la categoría con la denominación completa que tenía pero eliminando la asignación numérica "categoría II".

La resolución 3 (II) establecía una tercera categoría, la categoría c), en la que se incluirían las organizaciones que se ocupasen principalmente de la

45. Categoría A de la resolución 288 (X) y categoría a) de la resolución 3 (II).

46. Categoría B de la resolución 288 (X) y categoría b) de la resolución 3 (II).

evolución de la opinión pública y de la difusión de las informaciones. Esta tercera categoría sería abolida con la resolución 288 (X) mediante la que se crearía el Registro que, a su vez, en 1968 pasaría a denominarse la Lista, y en la que se subsumirían el resto de organizaciones no gubernamentales. En efecto, la Lista –que en la actualización se mantiene con las mismas características y denominación– es un repertorio de organizaciones no gubernamentales que incluye aquellas que, sin ser reconocidas como consultivas en una categoría determinada, a juicio del Consejo o del Secretario General, en consulta con el Consejo o su Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales, pueden aportar contribuciones ocasionales y útiles a la labor del Consejo, o de sus órganos auxiliares o de otros órganos de las Naciones Unidas. En la Lista se incluyen, además, las organizaciones reconocidas como entidades consultivas o con una relación análoga por un Organismo especializado o un órgano de las Naciones Unidas<sup>47</sup>, así como las acreditadas ante la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y que han extendido su participación a otras esferas de la actividad del Consejo<sup>48</sup>.

El criterio para incluirlas en una u otra categoría ha sido y sigue siendo, por tanto, el del fin, objeto o competencia de la organización no gubernamental. La distinción entre la existencia de dos categorías principales y la Lista no responde a la voluntad de graduar la mayor o menor importancia de las organizaciones no gubernamentales. Lo único que se pretende es señalar que, en razón de sus competencias específicas, las contribuciones de las organizaciones incluidas en la Lista serán más ocasionales y por ello no se hace preciso que las relaciones consultivas que se puedan establecer sean completas y continuas<sup>49</sup>.

Esta intencionalidad de no establecer una jerarquía determinada entre las organizaciones no gubernamentales más allá del reconocimiento de la distinta amplitud de sus respectivos ámbitos de actuación se mantiene en la versión

47. De lo que cabe deducir que, sólo en el marco de la Lista se prevén aportaciones de organizaciones no gubernamentales en relación con otros órganos de las Naciones Unidas que no sean el Consejo Económico y Social y sus órganos subsidiarios. Y, consecuentemente, estas aportaciones no verán su ámbito material restringido a las materias objeto de la competencia del Consejo Económico y Social, sino que podrán extenderse a otras materias.

48. De conformidad con las decisiones 1993/220 y 1996/302 del Consejo Económico y Social ya citadas.

49. Vid. L.A. WHITE: "Les Organisations non Gouvernementales et leurs relations avec les Nations Unies", *Revue Générale de Droit International Public*, 1952.1, pág. 65.



actualizada de los arreglos que modifican parcialmente la denominación –más que el contenido– de las distintas categorías. Al prescindir del apéndice numérico para categorizar a las organizaciones no gubernamentales, la voluntad de no jerarquizar sale reforzada ya que, con la denominación que se utiliza ahora, se hace más difícil –incluso semánticamente– poder afirmar la mayor relevancia de unas u otras organizaciones no gubernamentales.

### B) *Los derechos de participación*

Por lo que se refiere a los derechos de participación lo primero que hemos de subrayar es que las organizaciones no gubernamentales que participaron en las labores del Grupo de trabajo tenían muy claro desde el primer momento que, si bien la resolución 1296 (XLIV) podía constituir una base viable, las modificaciones que pudieran introducirse no deberían imponer restricción alguna a los vigentes derechos de participación. Es decir, que la actualización de los arreglos debería tener por objeto, en todo caso, el "fortalecimiento de la relación consultiva y no entrañar restricción alguna respecto de los actuales derechos de participación"<sup>50</sup>.

Como ya se ha apuntado, el principal problema que se deriva de la existencia de distintas categorías de organizaciones no gubernamentales –al margen de la vertiente pseudo–jerárquica de la clasificación– es que, al basarse en el principio de la vinculación entre la categoría y los derechos de participación, se castiga la especialización y el mecanismo carece de flexibilidad. La superación de esta situación en relación con las dos categorías principales debería venir por la vía de la ampliación de los derechos de participación de las organizaciones reconocidas como entidades consultivas de carácter especial o, incluso, la del tratamiento idéntico en el plano participativo.

A este objeto parecen responder las propuestas de algunos Estados que pretendían asimilar los derechos de participación de las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas de carácter general y las de la carácter especial. Así, en un ejercicio de excesivo reglamentarismo detallado, Australia y Canadá formularon diversas propuestas en orden a que las organizaciones no gubernamentales reconocidas con carácter consultivo especial gozaran de las mismas ventajas en lo que respecta a exposiciones

50. Vid. el Informe del primer período de sesiones del Grupo de trabajo, Documento A/49/215, en especial párrafos 61 y 62.



escritas y orales que las organizaciones no gubernamentales reconocidas con carácter consultivo general<sup>51</sup>.

Estas propuestas no fueron aceptadas y, finalmente, se mantuvieron los derechos de participación al mismo nivel y con la misma modulación en función de la categoría existentes anteriormente. Es decir, recibir el Programa provisional del Consejo y de las Comisiones y otros órganos subsidiarios del Consejo, poder asistir como observadores a las sesiones públicas del Consejo y de sus órganos subsidiarios, poder formular exposiciones escritas —con distintos límites en el número de palabras que podrá tener el texto para ser distribuido *in extenso*— y poder formular contribuciones orales durante las reuniones del Consejo o de sus órganos subsidiarios según la categoría a la que se perteneciera.

En definitiva, al menos, el propósito de las organizaciones no gubernamentales de que no se restringiesen sus derechos de participación fué mantenido. De hecho, la preocupación de las organizaciones no gubernamentales estaba en la consideración de que pudiera generalizarse la práctica establecida en las normas específicas dispuestas para el Comisión sobre el Desarrollo Sostenible que —como ya hemos señalado— habían restringido derechos de participación en relación con la distribución de exposiciones escritas y respecto a la posibilidad de hacer exposiciones orales. Aunque también, en sentido contrario, en esta misma Comisión sobre el Desarrollo Sostenible se estableció un mecanismo innovador por el que la Comisión podía decidir "sobre arreglos concretos para la celebración de reuniones oficiosas extraordinarias durante sus períodos de sesiones a fin de entablar un diálogo directo de carácter oficioso con los representantes de las organizaciones no gubernamentales y los grupos principales"<sup>52</sup>.

Creo, en consecuencia, que debe criticarse el marcado conservadurismo que refleja la actualización de los arreglos en lo que respecta al reconocimiento y consolidación de los derechos de participación de las organizaciones no gubernamentales. Teniendo en cuenta los desarrollos que, desde Río de

51. Extendiendo, por lo que respecta a las exposiciones escritas tanto ante el Consejo Económico y Social como ante sus órganos subsidiarios, el límite de las 2000 palabras tanto a unas como a otras y dejar el límite de las 500 palabras exclusivamente para las organizaciones no gubernamentales inscritas en la Lista (vid. las propuestas pendientes de aprobación en el Documento E/1996/58).

52. Vid. la Decisión de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en el Informe de su primer período de sesiones, Documento E/1993/25/Add.1, pág. 8, párr. 18.



Janeiro, propiciaron el proceso de actualización, cabía haber esperado planteamientos innovadores y modalidades originales y flexibles de participación de las organizaciones no gubernamentales en las actividades de las Naciones Unidas<sup>53</sup>. Más allá de las exposiciones escritas y de las exposiciones orales, podía haberse reconocido el derecho de participación de las organizaciones no gubernamentales —o de alguna categoría de ellas— en mesas redondas, audiencias públicas o procesos de consulta abiertos u otras modalidades que facilitarían de forma flexible su participación —aunque fuera a título consultivo— en las actividades de las Naciones Unidas.

La única innovación que cabe apuntar, como opción abierta aunque completamente indeterminada, es lo que la actualización de los arreglos prevé en relación con la asistencia de las organizaciones no gubernamentales a las sesiones tanto del Consejo Económico y Social como de sus órganos subsidiarios. Al regular esta asistencia se establece la posibilidad de que, complementariamente, se puedan "incluir otras modalidades de participación" que, sin embargo, no quedan explicitadas<sup>54</sup>.

#### 4. *La participación de organizaciones no gubernamentales en Conferencias internacionales*

Este aspecto es el más novedoso de la revisión de los arreglos y, como hemos dicho, el que está en el propio origen del proceso de revisión. La variada práctica llevada a cabo en las Conferencias internacionales más recientes condujo al reconocimiento, desde el primer momento, de la necesidad de adoptar normas coherentes y uniformes que tuvieran en cuenta la transparencia, la diversidad y la flexibilidad<sup>55</sup>.

53. Cabe, en este orden de ideas, apuntar el planteamiento que recoge la Dependencia Común de Inspección sobre la base de la propia práctica de la UNESCO en el sentido de distinguir las organizaciones no gubernamentales con las que se mantienen "relaciones en buena y debida forma", de un nuevo tipo de "relaciones de índole práctica, que responden a la necesidad de tener una mayor flexibilidad". Vid. el Informe de la DCI ya citado sobre "Examen de los recursos financieros asignados a organizaciones no gubernamentales por el sistema de las Naciones Unidas para la realización de sus actividades", Documento JIU/REP/96/4 reproducido en el Documento A/51/655, párr. 54.

54. Apartados 29 y 35 *in fine* de la actualización de los arreglos.

55. Vid. el Informe del Grupo de Trabajo sobre su primer período de sesiones, Documento A/49/215, párr. 87.



Los arreglos para la celebración de consultas vigentes hasta entonces preveían la posible invitación por parte del Consejo Económico y Social a organizaciones no gubernamentales con estatuto consultivo para participar en las conferencias internacionales convocadas por el Consejo [párrafo 34 de la Parte VI de la resolución 1296 (XLIV)]. La práctica que se ha ido desarrollando ha comportado que esta invitación también haya sido asumida, de forma genérica, por la Asamblea General<sup>56</sup>. Asumida la práctica establecida, lo que ha hecho la Asamblea general ha sido pedir directamente a las organizaciones no gubernamentales reconocidas por el Consejo Económico y Social "que hagan aportaciones a la Conferencia, según corresponda"<sup>57</sup>.

De otra parte, el órgano deliberante que convoca la conferencia puede no limitarse a pedir al Secretario General que invite a las organizaciones no gubernamentales reconocidas a que envíen observadores a la Conferencia, pudiendo pedir, además, que invite a otras organizaciones no gubernamentales interesadas que puedan hacer contribuciones a los trabajos de la conferencia, es decir, a organizaciones no reconocidas como entidades consultivas. En este sentido, aunque cabe que el órgano convocante de la Conferencia conceda el derecho a participar en ella tanto a organizaciones no gubernamentales con estatuto consultivo como a organizaciones no reconocidas, la falta de previsión específica deberá considerarse como que limita la invitación sólo a las organizaciones reconocidas con estatuto consultivo por el Consejo Económico y Social.

Esta esfera es, como dijimos, la que ha experimentado mayores desarrollos en los últimos años. Las piezas iniciales de estos desarrollos son las decisiones 1/1 y 2/1 del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Por la primera de las decisiones, el Comité Preparatorio adoptó normas provisionales acerca de la participación de las organizaciones no gubernamentales en el proceso preparatorio<sup>58</sup>. La decisión 2/1 estableció el procedimiento para determinar la "competencia y pertinencia" de las organizaciones no gubernamentales. Con estos mecanismos se inicia el desarrollo de una práctica que cabe calificar de "alternativa" a la del

56. Vid., las reflexiones que apporto en *Los expertos y las personas ...*, op. cit., pág. 363 y ss.

57. Como, por ejemplo, se hizo en la resolución de la Asamblea General 44/228 de 22 de diciembre de 1989 convocando precisamente la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

58. Normas que fueron avaladas por la Asamblea General mediante la resolución 45/211 de 21 de diciembre de 1990.



estatuto consultivo: la Secretaría de la Conferencia y el Comité Preparatorio acreditarán a las organizaciones que hayan demostrado su "competencia y pertinencia" con independencia de que gocen o no de estatuto consultivo. Por esta vía se acreditaron literalmente "centenares" de organizaciones no gubernamentales para esta Conferencia<sup>59</sup> que también celebraron su foro "paralelo" o "alternativo".

Mecanismos parecidos, que no idénticos, se han ido propulsando y adoptando en los Comités Preparatorios de las otras Conferencias internacionales celebradas en los últimos años<sup>60</sup>. Fué esta variada e irregular práctica la que subyacía en el objetivo de coherencia que el Consejo Económico y Social encomendó, mediante su resolución 1993/80, al Grupo de trabajo que iba a ocuparse de la revisión de los arreglos. En algunos casos, como por ejemplo el caso de Habitat-II, el carácter de mecanismo "alternativo" al del estatuto consultivo es aún más evidente pues el Comité Preparatorio de esta Conferencia<sup>61</sup> exigía una serie de informaciones a las organizaciones no gubernamentales que desearan acreditarse en relación con su "idoneidad y la pertinencia", y esta exigencia se extendía incluso a las organizaciones no gubernamentales que tenían reconocido el estatuto consultivo.

De hecho, esta variada práctica pone de relieve una contradictoria situación que la revisión de los arreglos no ha solventado. El problema era que las organizaciones no gubernamentales reconocidas con estatuto consultivo protestaban y consideraban inadmisibles que se les solicitaran y se les impusieran nuevos procedimientos de presentación de credenciales distintos a los que ya habían cumplido para la obtención del estatuto consultivo<sup>62</sup>. En

59. Sobre los derechos de participación en la misma véase lo dispuesto en el artículo 65 del Reglamento de la Conferencia, Documento A/CONF.151/2.

60. Vid. el Anexo I en el Informe del Secretario General, Documento E/AC.70/1994/5 ya citado, en el que se reproducen las Reglas para la participación de las organizaciones no gubernamentales en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos y en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales.

61. Decisión del Comité Preparatorio de 5 de marzo de 1993 (vid. Informe del Comité Preparatorio, Documento A/48/37).

62. Vid., en este sentido, las opiniones expresadas en la Consulta anual oficiosa correspondiente a 1992 entre el Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social, Nota de la Secretaría, Documento E/C.2/1993/5, en especial, párrafos 2 y 3.



esta misma línea, la Dependencia de Organizaciones No Gubernamentales formulaba críticas a la "erosión del carácter consultivo" de las organizaciones no gubernamentales, en particular respecto precisamente a la participación en la Conferencias internacionales<sup>63</sup>.

Pues bien, es en relación con todos estos aspectos donde se han realizado mayores innovaciones y a la que se dedica toda la Parte VII de la actualización de los arreglos regulando, de manera detallada, la participación de las organizaciones no gubernamentales en las Conferencias internacionales convocadas por las Naciones Unidas y en su proceso preparatorio. Y el punto de partida está en que la acreditación para participar en la Conferencia o en su proceso preparatorio "es prerrogativa de los Estados miembros, ejercida por conducto del Comité preparatorio" (párrafo 41). Con ello se constata la práctica reciente y se remarca claramente que la acreditación ante las Conferencias internacionales pertenece a la competencia de los Estados Miembros. Aunque, formalmente, tampoco quepan dudas sobre ello, una disposición de este tenor –tanto en relación a la acreditación como en relación, como hemos visto, al reconocimiento como entidades consultivas– sólo tiene sentido si quiere subrayar el limitado papel que los Estados reservan a las organizaciones no gubernamentales.

La actualización establece que, como norma, las organizaciones no gubernamentales que tengan reconocido el estatuto consultivo y que soliciten asistir a una Conferencia internacional, serán acreditadas sin necesidad de cumplimentar requisitos adicionales (párrafo 42). Corresponderá a la secretaría de la Conferencia recibir y evaluar con carácter preliminar las solicitudes de acreditación que presenten organizaciones no gubernamentales sin estatuto consultivo reconocido y, al hacerlo, se guiará por las disposiciones pertinentes de la actualización de los arreglos. Siguiendo la práctica reciente, el elemento principal es la información y el reconocimiento de la "competencia de la organización y pertinencia de sus actividades" para la labor de la Conferencia y su Comité preparatorio (párrafo 44).

Es a la secretaría a la que también compete formular la recomendación oportuna al Comité preparatorio sobre la acreditación de una organización no gubernamental. Pero, previamente, todos los Estados Miembros tendrán la

63. *Vid.* el Documento preparado por la Secretaría en Anexo a la Nota que recoge la Consulta anual oficiosa de 1991 entre el Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social, Documento E/C.2/1993/4.



oportunidad (párrafo 46) de recibir la lista de organizaciones no gubernamentales que lo han solicitado y podrán formular observaciones a cualquiera de las solicitudes. La decisión final sobre las propuestas de acreditación corresponde al Comité preparatorio y, una vez concedida, se entiende válida para los períodos de sesiones futuros del Comité, para reuniones preparatorias conexas de las comisiones regionales, así como para la propia Conferencia (párrafo 49).

Los derechos que se confieren a las organizaciones no gubernamentales acreditadas ante una Conferencia internacional son los de poder presentar exposiciones escritas durante el proceso preparatorio y, de conformidad con la práctica establecida y a discreción del Presidente y con el consentimiento del órgano interesado, poder "tener la oportunidad de hablar brevemente" en el Comité preparatorio y en la Conferencia, en sus sesiones plenarias y en sus órganos subsidiarios (párrafos 51 y 52). En cualquier caso, y esto sí constituye una norma general<sup>64</sup>, atendiendo al carácter intergubernamental de la Conferencia, se estipula claramente en la actualización de los arreglos (párrafo 50) –tal como también venía sucediendo en los distintos mecanismos establecidos en las distintas Conferencias– que las organizaciones no gubernamentales no tendrán funciones de negociación en la labor de la Conferencia y su proceso preparatorio<sup>65</sup>, lo que quiere subrayar el carácter accesorio de su participación.

A todo ello debe añadirse el problema –no banal– de la aceptación por el Estado anfitrión de la Conferencia internacional de la multitud de organizaciones no gubernamentales que pudieran resultar acreditadas. Entre las posturas de los que exigían la necesidad de que el Estado anfitrión formulara una declaración de "no objeción"<sup>66</sup> y los que, en la práctica, objetaban y vetaban la presencia de organizaciones no gubernamentales en una Conferencia internacional<sup>67</sup>, la versión actualizada de los arreglos se limita a establecer,

64. Pues está prevista incluso en el procedimiento para permitir la participación de organizaciones no gubernamentales en las labores del Grupo de Trabajo (vid. Anexo de la resolución 1993/80 del Consejo Económico y Social ya citada).

65. Formulación que, para la Federación Mundial de Asociaciones para las Naciones Unidas (FMANU), además de "desalentadora" era "innecesaria" (vid. sus observaciones en el Documento E/AC.70/1995/NGO/3, párr. 6).

66. Vid. el Informe del primer período de sesiones del Grupo de Trabajo, Documento A/49/215, párr. 89.

67. Vid., por ejemplo lo que sucedió en relación con la no concesión de acreditación a diversas organizaciones no gubernamentales que habían solicitado participar en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Pekín (Documento



como hemos dicho, un procedimiento por el que los Estados Miembros –y no sólo el Estado anfitrión– podrán formular sus observaciones a las solicitudes de acreditación ante la Conferencia o ante el Comité Preparatorio (párrafo 46). No obstante –y al margen de este procedimiento– habrá que tener en cuenta también lo que pueda disponer el correspondiente acuerdo de sede entre las Naciones Unidas y el Estado anfitrión para la celebración del evento en cuestión<sup>68</sup>.

5. *La composición y las funciones del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales*

Este último aspecto a destacar del proceso de revisión de los arreglos para la celebración de consultas tiene, a mi juicio, una importancia mayor de la que aparentemente se le otorga en los propios arreglos y conlleva –en el funcionamiento del régimen de reconocimiento, suspensión y retiro del carácter consultivo– una cierta democratización en relación con los procedimientos anteriores.

Por lo que se refiere estrictamente a la composición del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales cabe indicar que su composición inicial de cinco miembros establecida mediante la resolución 3 (II) del Consejo se había ido sucesivamente ampliando hasta la composición actual<sup>69</sup> que asciende a 19 miembros elegidos sobre la base de una representación geográfica equitativa. Esta cuestión, así como en general, el examen del calendario y de los métodos de trabajo del Comité estaban implícitos en la decisión estableciendo el Grupo de trabajo y fueron objeto de debates durante su primer<sup>70</sup> y su segundo periodo de sesiones. En este segundo periodo de sesiones, el Grupo de trabajo formuló recomendaciones al Consejo para que, además de prorrogar su mandato con la esperanza de poder presentar un

E/1995/91 y Decisión 1995/229 de 29 de junio y 21 de julio de 1995 del Consejo Económico y Social).

68. Sobre los privilegios e inmunidades de carácter funcional que pudieran corresponder a los representantes de las organizaciones no gubernamentales me remito, en general, a mi obra *Los expertos y las personas .., op. cit.*, y a la bibliografía allí citada.

69. Desde la resolución 1981/50 de 20 de julio de 1981.

70. Vid. Informe, Documento A/49/215, párr. 92.



informe final en 1996, se ocupara de la composición y de la periodificación de las labores del Comité<sup>71</sup>. Lo que ya no había fructificado fue la propuesta de que el Comité estuviera formado por expertos independientes y no por representantes de Estados<sup>72</sup>.

De esta manera, recogiendo las recomendaciones del Grupo de trabajo y en paralelo al proceso de revisión de los arreglos, el Consejo Económico y Social adoptó su decisión 1995/304 de 26 de julio de 1995 por la que, entre otras cosas, decidió, en relación con su composición, aumentar, con arreglo a una distribución geográfica equitativa, el número actual de los miembros del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales y "poner en práctica esa decisión cuando terminara la revisión en curso". Es decir, nos hallamos ante una curiosa decisión de ampliación sin determinación del nuevo número de miembros y con condición suspensiva hasta que se hubiera adoptado la revisión de los arreglos.

El Comité que, al mismo tiempo se sigue ocupando de la cuestión de la revisión de sus métodos de trabajo, ha recomendado al Consejo en su período de sesiones de 1997<sup>73</sup> que tome una decisión sobre esta cuestión en 1998 y que, siguiendo la práctica habitual, solicite al Comité que formule sus observaciones<sup>74</sup>. El que se haya pospuesto de esta manera la decisión definitiva sobre la ampliación del número de miembros del Comité revela, sin lugar a dudas, la íntima conexión existente entre el número de miembros y el funcionamiento y los métodos de trabajo del Comité, que aún están en revisión.

Otro de los aspectos contenido en la Decisión 1995/304 se refería a la periodicidad de las reuniones del Comité. Éste, que inicialmente se reunía con periodicidad anual, pasó a reunirse bienalmente desde 1975 en virtud de la Decisión 8 (LVI) de 15 de mayo de 1974. En 1995, el Consejo decidió que, a partir de 1996, como así se hizo, el Comité se reuniera anualmente.

71. Vid., el Informe, Documento E/1995/83, párr. 1.

72. Vid. el Informe del primer periodo de sesiones, Documento A/49/215, párr. 94. La no aceptación en el Grupo de trabajo de esta propuesta de una organización no gubernamental es coherente con la posición de los Estados y con las funciones de control y de examen de los informes cuatrienales que se le siguen asignando; ambas son funciones con un importante componente político que, obviamente, los Estados pretenden seguir reteniendo.

73. Vid. Informe del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales, Documento E/1997/90, párr. 1, proyecto de resolución I.

74. Recomendación que el Consejo ha recogido en su resolución 1997/57 de 23 de julio de 1997.



Por lo que se refiere a sus funciones ha de indicarse que, de entre las diversas funciones que los arreglos asignan al Comité, las más destacables giran en torno al reconocimiento como entidad consultiva, a la asignación o cambio de categoría y a la suspensión y retiro del carácter consultivo. A título ilustrativo, la organización no gubernamental que desee solicitar el reconocimiento del estatuto consultivo deberá dirigirse a la Dependencia de Organizaciones No Gubernamentales de la Secretaría de las Naciones Unidas a quien compete la realización de las funciones de la secretaría sustantiva del Comité<sup>75</sup>. En el Comité encargado de la organizaciones no gubernamentales las solicitudes se someten a un examen exhaustivo ya que el carácter consultivo es discrecional y no se obtiene fácilmente<sup>76</sup>.

Por lo que se refiere a los requisitos y a la documentación que se solicita a las organizaciones no gubernamentales, la actualización de los arreglos no precisa el nivel de documentos o información que ha de aportarse a diferencia de lo que se prescribe en las disposiciones relativas a la participación de organizaciones no gubernamentales en Conferencias internacionales<sup>77</sup>. Pese a ello, en la práctica se requieren y aportan el mismo tipo de información y documentación. Más concretamente, después de la revisión de los arreglos, en su período de sesiones de 1996, el Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales constató la necesidad de revisar el cuestionario que habían de

75. La complejidad y el volumen creciente de trabajo de la Dependencia de Organizaciones No Gubernamentales ha llevado al Consejo Económico y Social a recomendar a la Asamblea General que provea los recursos humanos, financieros y técnicos para que la Dependencia pueda llevar a cabo sus funciones eficientemente (resolución 1997/58 del Consejo Económico y Social de 23 de julio de 1997).

76. Vid., en general sobre esta cuestión, B. D. STOSIC: *Les Organisations Non Gouvernementales et les Nations Unies*, Librairie Droz, Genève 1964, pág. 173 y ss.

77. Es decir, tal como de manera más ordenada dispone el párrafo 44 de la actualización de los arreglos, la solicitudes de participación en Conferencias internacionales deberán acompañar la siguiente información: objetivos, programas y actividades en los planos nacional, regional o internacional, copias de informes anuales, de estados financieros, lista de fuentes de financiación, lista de miembros del órgano rector y nacionalidad, descripción de miembros, número total de miembros y nombres de las organizaciones afiliadas y su distribución geográfica, y copia del acta constitutiva o de los estatutos de la organización.



completar en su solicitud las organizaciones no gubernamentales<sup>78</sup> y en su período de sesiones de 1997 adoptó un cuestionario revisado<sup>79</sup>.

Los únicos requisitos expresos que figuran en la actualización de los arreglos son el relativo al depósito en la Secretaría General de un ejemplar de la constitución de la organización no gubernamental (párrafo 8) y la acreditación de que la organización no gubernamental que solicita el reconocimiento estuviere creada al menos dos años antes de la fecha en que se recibe la solicitud en la secretaria (párrafo 61, letra h). Lo que extraña de esta segunda exigencia –innovadora en relación con las disposiciones anteriores– es su ubicación en la Parte IX de los nuevos arreglos que se refieren a las funciones del Comité del Consejo encargado de las organizaciones no gubernamentales cuando lo lógico hubiera sido establecer tal requisito en la Parte I relativa a los principios a aplicar para el establecimiento de relaciones consultivas.

Por último, y en relación también con las funciones del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales, ha de destacarse una cierta democratización en el funcionamiento del régimen consultivo. Esta democratización queda meridianamente reflejada en todas aquellas disposiciones de la actualización de los arreglos que reconocen a las organizaciones no gubernamentales la posibilidad de responder o formular sus observaciones ante cualquier decisión que sobre el estatuto consultivo pueda adoptar el Comité o, incluso, en relación con la decisión sobre su acreditación que pueda adoptar el Comité preparatorio de una Conferencia internacional.

Concretamente, esta especie de mecanismo "contradictorio" –reflejo de un cierto cambio de perspectiva y evidentemente más democrático– queda recogido cuando se da a la organización no gubernamental nacional que solicita el estatuto consultivo la oportunidad de responder a las opiniones del Estado Miembro interesado (párrafo 8); cuando se le permite responder a las objeciones que se planteen en el debate en el Comité antes de adoptar una decisión sobre su reconocimiento o no como entidad consultiva (párrafo 15); cuando se la autoriza a responder a las observaciones de los Estados miembros en relación con su solicitud de acreditación ante una Conferencia internacional (párrafo 46); o cuando se les reconoce la posibilidad de responder a las razones de la decisión del Comité recomendando la suspensión o el retiro del

78. Informe del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales de 1996, Documento E/1996/102, párrafo 46.

79. Reproducido en Anexo I al Informe del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales de 1997, Documento E/1997/90.



reconocimiento de una organización no gubernamental como entidad de carácter consultivo general o especial o su inclusión en la Lista (párrafo 56).

### *Consideraciones finales*

De lo expuesto en las páginas precedentes resulta obvio que la actualización de los arreglos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales nos sitúa ante la reacción jurídica y política de la sociedad internacional –institucionalizada en las Naciones Unidas– frente al vertiginoso proceso de expansión del fenómeno de las organizaciones no gubernamentales. Pero se ha tratado de una reacción tímida, de una auténtica oportunidad perdida, pues los nuevos arreglos no aportan soluciones innovadoras y, fundamentalmente, confirman las disposiciones preexistentes. No en vano estamos ante una simple *versión actualizada* de los arreglos y no ante una revisión a fondo que tuviera en cuenta las nuevas realidades del escenario internacional. Porque, en definitiva, han sido los cambios experimentados en la sociedad internacional y los desarrollos operados en relación con la participación de organizaciones no gubernamentales en las Conferencias auspiciadas por las Naciones Unidas los que han provocado que se halla gestado esta actualización de los arreglos para la celebración de consultas.

Como hemos visto, la actualización no aporta ninguna innovación en relación con el ámbito de aplicación de las relaciones consultivas ni en relación con la clasificación por categorías de las organizaciones no gubernamentales, manteniendo, en definitiva, los mismos criterios. La falta de aportaciones innovadoras en este aspecto no es suplida por la regulación de los derechos de participación que se hace en la actualización pues tampoco aparecen cambios sustantivos a las disposiciones previamente existentes.

Sí se ha clarificado y se ha dado coherencia, al menos, a las normas sobre la participación de las organizaciones no gubernamentales en las Conferencias internacionales que se caracterizaban, hasta este momento, por su dispersión en cada Conferencia. Aunque, de un lado, no amplían la práctica sino que la acotan en los términos utilizados en las Conferencias y, de otro lado, el gran ciclo de Conferencias internacionales ha terminado por ahora. En este sentido, es significativo que la actualización de los arreglos consagre y reconozca una práctica paralela a la del estatuto consultivo. Práctica paralela desbordada a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio



Ambiente y Desarrollo y con normas institucionales precisas para la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

Ciertamente, al igual que no cabe dudar de las importantes connotaciones políticas que comporta la participación de organizaciones no gubernamentales en las labores de las Naciones Unidas, tampoco han de extrañar las prevenciones y reticencias de los Estados que se reflejan en el espíritu que subyace en los arreglos y su actualización y en los mecanismos de control que se ejercen por conducto del Comité del Consejo encargado de las organizaciones no gubernamentales. Y, de manera especial, están presentes en la reiterada afirmación de que el reconocimiento de organizaciones no gubernamentales como entidades consultivas o su acreditación ante Conferencias internacionales es "prerrogativa" de los Estados miembros.

Estas consideraciones políticas han comportado que los grandes problemas que convenía estudiar y resolver se hayan quedado sin resolución. Las organizaciones no gubernamentales no sólo han aumentado rápidamente en número, sino que también han llegado a cumplir una función fundamental en la evolución de la sociedad civil; y no ha habido respuesta por parte de la comunidad internacional organizada a las preguntas sobre si esta evolución debía comportar una reformulación general de las relaciones de las organizaciones no gubernamentales con las Naciones Unidas o en qué medida las relaciones actuales eran realmente representativas de las nuevas tendencias asociativas. No se ha abordado cómo ajustar los derechos y privilegios de las organizaciones no gubernamentales en función de su tamaño o en función de su representatividad. Tampoco se han establecido mecanismos que permitan garantizar esta representatividad en términos países desarrollados/países en desarrollo o países con economías en transición. Porque el verdadero y a fondo debate de política sobre las relaciones entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales no ha sido más que pospuesto. De hecho, algunas disposiciones de la actualización evidencian, con mayor o menor claridad, la necesaria continuidad del proceso de adecuación de las relaciones entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales.

Creo que nos encontramos ante una situación en la que, en parte, más bien parece que se esté haciendo una utilización en cierto modo abusiva del mecanismo del "estatuto consultivo". Esta utilización abusiva y desviada—que la actualización de los arreglos no ha solventado—se lleva a cabo tanto por parte de las organizaciones no gubernamentales que creen aumentar con este reconocimiento como entidades consultivas su prestigio internacional, como por parte de la Organización de las Naciones Unidas y de sus Estados



miembros que pueden acabar considerando que con este estatuto satisfacen y cubren plenamente el elemento democratizador de la sociedad internacional.

Tal vez hubiera sido conveniente –como indicaron algunas organizaciones no gubernamentales– que el fortalecimiento de los arreglos prácticos para las consultas con las organizaciones no gubernamentales fuese paralelo y tan importante como la revisión de los principios relativos a dichos arreglos. Pero si el fortalecimiento de los arreglos ha sido escaso, los principios ni tan siquiera se han tocado. El estatuto consultivo sigue siendo –tal como era– un instrumento al servicio del Consejo Económico y Social más que un mecanismo de participación de la sociedad civil en la gestión de los asuntos internacionales. Porque, pese a los acelerados cambios, la sociedad internacional sigue siendo fundamentalmente interestatal.

En definitiva, la versión actualizada de los arreglos constituye una etapa –quizás frustrada– pero tampoco es ni la regresión ni el punto final en la evolución de la participación de las organizaciones no gubernamentales en las actividades de las Naciones Unidas. No creo que se haya estado a la altura de lo que demandaba el desafío del cambio y de la expansión experimentada por las organizaciones no gubernamentales. En la sociedad internacional de finales de siglo, con nuevos actores –agentes no estatales– con voluntad de actuar en el plano internacional, se hacían y se siguen haciendo necesarios –ineludiblemente– nuevos e innovadores planteamientos que abran perspectivas imaginativas, integradoras y ampliamente participativas dirigidas a la formulación de políticas encaminadas a favorecer la paz, el desarrollo y la democratización, así como al desarrollo del Derecho Internacional.

Barcelona, febrero de 1998.