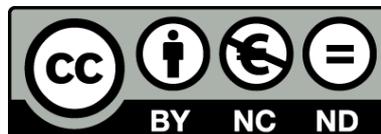




UNIVERSITAT DE
BARCELONA

El estatuto jurídico de los expertos y de las personas que tienen relaciones oficiales con la Organización de las Naciones Unidas

Francesc-Xavier Pons Ràfols



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement- NoComercial – SenseObraDerivada 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento - NoComercial – SinObraDerivada 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0. Spain License.**

**EL ESTATUTO JURIDICO DE LOS EXPERTOS Y DE LAS
PERSONAS QUE TIENEN RELACIONES OFICIALES CON
LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS**

Tesis presentada para aspirar al título de Doctor por
FRANCESC-XAVIER PONS RAFOLS

Realizada bajo la dirección de la profesora
Dra. Victoria Abellán Honrubia, Catedrática
de Derecho Internacional Público de la
Universitat de Barcelona.

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA^L



0700417820

V.- PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LAS PERSONAS QUE TIENEN RELACIONES OFICIALES A TITULO PARTICULAR.

Analizadas y sistematizadas las diferentes categorías y grupos de personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización de las Naciones Unidas a título particular, corresponde ahora abordar el análisis de los privilegios e inmunidades que pueden gozar por el hecho de mantener dichas relaciones oficiales. La peculiar e inusual posición que ocupan estas personas en el contexto de una Organización internacional como las Naciones Unidas, caracterizada fundamentalmente por la nota de la interestatalidad, está en la base de la fragilidad del estatuto jurídico que se les reconoce.

Esta fragilidad opera en un triple sentido: por un lado, en la ausencia de normas relativas a los privilegios e inmunidades de que pueden gozar estas personas tanto en la Carta como en la Convención General; por otro lado, en el reducido nivel de privilegios e inmunidades que se les reconoce en otros acuerdos internacionales o en la práctica establecida por la Organización; por último, en la escasa virtualidad de la acción de protección que respecto a estas personas puede emprender la Organización, correspondiendo la responsabilidad principal a los propios Estados.

1.- LA CARENCIA DE DISPOSICIONES GENERALES.

La primer nota a destacar es, efectivamente, la ausencia de previsiones generales respecto a las personas que mantienen relaciones oficiales a título particular tanto en la Carta de las Naciones Unidas como en la Convención General. Lo cierto es que, al adoptarse la Carta, podía haberse optado por otra concepción en la que no predominara el elemento interestatal y donde mantuvieran una posición más relevante individuos o representantes de otros grupos sociales de carácter no estatal¹⁹⁷. Esta concepción, que podría tener su mayor exponente en el párrafo primero del preámbulo de la Carta¹⁹⁸

¹⁹⁷.- Vid. *infra* en el Capítulo Quinto las reflexiones que en este sentido formula Ch. CHAUMONT: "La Fédération Syndicale Mondiale et l'Organisation des Nations Unies", *Droit Social* 1947.8, pág. 329.

¹⁹⁸.- Vid. *infra* en Capítulo Séptimo, epígrafe III.2.C).

no es la que se impuso en 1945. En efecto, la Carta es fundamentalmente un tratado entre Estados para la creación de una Organización de Estados.

Es coherente, pues, con este carácter interestatal que no se estableciera ninguna disposición que pudiera fundamentar el mantenimiento de relaciones oficiales por parte de la Organización directamente con individuos. Como hemos visto, sólo en el marco del régimen de administración fiduciaria se planteaba la posibilidad de aceptar y examinar peticiones. En lo que respecta a los grupos sociales, como veremos más adelante ¹⁹⁹, la Carta sólo preveía el establecimiento de relaciones consultivas con organizaciones no gubernamentales. Los desarrollos que hemos analizado, con el acceso de individuos a mecanismos de control y aplicación del derecho internacional o la posibilidad de formular peticiones y solicitar audiencia en otros ámbitos distintos del de la administración fiduciaria, son resultado de la práctica establecida por la Organización.

Al mismo tiempo, ha de señalarse nuevamente que las disposiciones sobre los privilegios e inmunidades de los representantes de los Estados Miembros y de los funcionarios de la Organización se estipularon en la Carta de forma genérica y sobre una perspectiva estrictamente funcional para permitir el desempeño independiente de funciones en relación con la Organización. Las personas que mantienen relaciones oficiales a título particular no desempeñan funciones por cuenta de la Organización pero su relación oficial con la Organización contribuye también a la realización de los propósitos de la Organización. Su estatuto, por tanto, responderá también a una naturaleza funcional pero no asociada al ejercicio independiente de funciones internacionales sino a la realización de los propósitos de la Organización.

De esta manera, la carencia de disposiciones generales sobre el estatuto de estas personas se explica por las propias características del desarrollo y extensión de esta auténtica red de personas que, a título particular, mantienen relaciones oficiales con la Organización: por un lado, su desarrollo a través de la práctica; y, por otro lado, su naturaleza funcional, respondiendo a los fines y propósitos de la Organización.

¹⁹⁹.- Vid. *infra*, Capítulo Quinto.

En este mismo sentido, el que en la Convención General tampoco se establezcan disposiciones sobre el estatuto de estas personas es una ausencia lógica si tenemos en cuenta que la Convención constituye un desarrollo del artículo 105 de la Carta y que, tal como se indica en el párrafo 3 de dicho artículo, la finalidad de la Convención es determinar los pormenores de la aplicación de los párrafos 1 y 2, relativos a los privilegios e inmunidades de la propia Organización y de los representantes de los Estados miembros y de los funcionarios respectivamente.

2.- LA REGULACION JURIDICA INTERNACIONAL.

Esta carencia de disposiciones en la Convención General comporta que la precisión del ámbito concreto de privilegios e inmunidades que pueden corresponder a estas personas se realice o bien en los acuerdos de sede o en otros acuerdos específicos o bien por la práctica establecida por la Organización.

A) LAS NORMAS CONVENCIONALES.

De entre las normas convencionales que regulan el estatuto de las personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización de las Naciones Unidas destacan en primer lugar los acuerdos de sede. Como ya hemos analizado en el Capítulo Primero, el objeto de los acuerdos de sede es precisar y complementar la Convención General con disposiciones adecuadas a las condiciones locales del Estado donde la Organización tiene su sede. En los acuerdos de sede, contrariamente a lo que sucedía con la Convención General, la propia Organización es parte en el tratado internacional y, por tanto, tiene, en su caso, plena y completa legitimidad para reclamar el cumplimiento por el Estado huésped de los compromisos contraídos.

Con esta función complementaria a la Convención General, el Acuerdo de sede con los Estados Unidos dispone en la Sección 11 de su artículo IV que las autoridades de los Estados Unidos no pondrán obstáculo alguno al tránsito de entrada y salida del distrito de la sede a, entre otras, dos categorías de personas:

"3. Representantes acreditados de la prensa, la radio, el cine y otras agencias de información que las Naciones Unidas (o uno de sus organismos especializados) haya reconocido, previa consulta con el Gobierno de los Estados Unidos de América;

.../...

5. Otras personas invitadas al distrito de la sede para asuntos oficiales, ya sea por las Naciones Unidas o por uno de los organismos especializados;"

Al margen del apartado 3 de dicha Sección que se refiere concretamente a una de las categorías de personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización a título particular, nos interesa subrayar el apartado 5 que es el que cubre al resto de las categorías de personas a las que nos hemos referido en los epígrafes anteriores de este Capítulo.

En relación con esta Sección 11 dos son los elementos a destacar: por un lado, que a todas estas personas se las considera meramente como invitadas por la Organización, sin ningún tipo de representación de otras entidades y sin mayor habilitación que la invitación extendida por la Organización; en segundo lugar, y como muestra evidente de la fragilidad y debilidad del estatuto reconocido a estas personas, la citada disposición sólo cubre el tránsito de entrada y salida al distrito de la sede.

De manera complementaria, además de facilitar el tránsito de entrada y salida, los Estados Unidos se comprometieron también en el Acuerdo de sede a conceder a estas personas y mientras se hallen en dicho tránsito la protección necesaria, así como a facilitarles, gratuitamente y a la mayor brevedad posible, los visados que fueran necesarios ²⁰⁰.

Aunque limitado, este ámbito de privilegios e inmunidades no excluye, tal como se dispone en el Acuerdo de sede, la aplicación prudencial, por parte de las autoridades del Estado huésped, de los reglamentos de cuarentena y sanidad pública, así como la exigencia de pruebas razonables de que las personas que aleguen los derechos de la

²⁰⁰.- Sección 13 a) del Acuerdo de sede.

Sección 11, entran en las categorías allí descritas ²⁰¹. Además, los derechos reconocidos en esta Sección no se interpretarán en el sentido de exceptuar a tales personas de la aplicación de las leyes y los reglamentos de los Estados Unidos en caso de abuso de esas prerrogativas de residencia. La ambigüedad y poca precisión de los términos establecidos (protección necesaria, aplicación prudencial, exigencia razonable) contribuyen a reforzar la determinante posición que corresponde al Estado sede, en este caso, los Estados Unidos ²⁰².

En el supuesto más grave, cuando por un abuso de las prerrogativas concedidas, la aplicación de las leyes y reglamentos internos obligue a iniciar una acción para que cualquiera de las personas de las categorías mencionadas en la Sección 11 (en nuestro caso, representantes de los medios de comunicación y personas invitadas) salga de los Estados Unidos, se hará precisa la aprobación del Secretario de Estado, que sólo se otorgará previa consulta con el Secretario General o el Director general del organismo especializado interesado ²⁰³.

Cabe precisar que la expresión previa consulta es interpretada por la Secretaría, a la luz de los textos y de la práctica de la Organización, en un sentido carente de fuerza jurídica obligatoria, con lo que la posición de la Organización para asegurar el cumplimiento y la efectividad de los privilegios e inmunidades reconocidos a las personas invitadas por ella es, cuanto menos, bastante débil. Así, en una Opinión Jurídica de 1962, reafirmada en 1978, se señalaba que

"consultation must be distinguished from 'agreement', 'concurrence' or 'consent' unless it is clearly indicated in the text that the purpose of consultation is to obtain agreement. On the other hand, it may be said that while certain differences of emphasis may exist, the expression 'in consultation with' or 'after consultation with' have a similar connotation as 'taking into account the views of' or 'bearing in mind the

²⁰¹.- Sección 13, c).

²⁰².- Téngase en cuenta que las secciones 11 y 13 se refieren también a funcionarios y representantes de los Estados Miembros al margen de que para éstos se estipulen disposiciones particulares en el acuerdo de sede.

²⁰³.- Sección 13.b).1 del Acuerdo de sede.

recommendation of' in the sense that these latter expression do not require agreement with the views expressed or the recommendations made." ²⁰⁴

Por último, y al margen de las personas invitadas por la Organización, el Acuerdo de sede también prevé la consulta entre el Secretario General y las autoridades competentes de los Estados Unidos de América para adoptar las medidas adecuadas a fin de facilitar la entrada en el país de las personas procedentes del extranjero que deseen visitar el distrito de la sede y que no gocen de los derechos mencionados anteriormente ²⁰⁵. Aunque se utilice el verbo visitar, es obvio que con la Sección 14 no se pretende amparar a los visitantes turísticos, sino que esta disposición tiene por objeto cubrir hipotéticos supuestos de carácter excepcional que justificasen la consulta entre el Secretario General y las autoridades de los Estados Unidos para arbitrar las medidas adecuadas. Medidas que podrían cubrir el libre tránsito de entrada y salida, las facilidades en materia de visados, la protección de las autoridades norteamericanas y aquellas otras que fueran adecuadas.

Por su parte, y como ya hemos indicado, el acuerdo de sede con Suiza ²⁰⁶ responde a una concepción distinta, no complementaria de la Convención General en la medida que Suiza no estaba a llamada a ser parte en dicha Convención, por lo que sus disposiciones retoman, de manera casi literal, las disposiciones de la Convención General en la que, como ya hemos constatado, no se establecieron disposiciones sobre las personas que mantienen relaciones oficiales a título particular.

En otros acuerdos de sede, como los celebrados con Tailandia, Chile y Etiopía para las sedes respectivas de las Comisiones Económicas para Asia y el Lejano Oriente, para América Latina y para África ²⁰⁷, se establece de manera similar que las

²⁰⁴.- Vid. Nota de la Oficina de Asuntos Jurídicos reproducida en United Nations Juridical Yearbook (provisional edition) 1962, Documento ST/LEG/8, págs. 268-269, y la Opinión Jurídica de 13 de febrero de 1978, AJNU 1978, Documento ST/LEG/SER.C/16, págs. 237-239.

²⁰⁵.- Sección 14.

²⁰⁶.- Vid. UNTS, Vol. 1, pág. 163.

²⁰⁷.- Vid. *supra*, UNTS, Vol. 260, pág. 35, UNTS, Vol. 314, pág. 49 y UNTS, Vol. 317, pág. 101 respectivamente.

autoridades no obstaculizarán el tránsito proveniente o con destino a la sede de "otras personas invitadas a la sede para asuntos oficiales" ²⁰⁸. Al igual que en el Acuerdo de sede con Estados Unidos, en estos acuerdos de sede se acompaña esta disposición de otras previsiones sobre las facilidades en materia de visados, sobre la aplicación de reglamentos sanitarios y sobre la exigencia de las pruebas pertinentes de que las personas en cuestión están incluidas en la norma. Sin embargo, no se establecen previsiones parecidas a las del Acuerdo de sede con los Estados Unidos respecto a las acciones a iniciar en caso de abuso de prerrogativas.

En el Acuerdo de sede de la CEPAL se establece, sin embargo, una disposición particular en su Sección 17, la misma Sección que, como dijimos, que cubre a las personas que, sin ser funcionarios, son miembros de las misiones de la CEPAL ²⁰⁹. Se establece en dicha Sección que las personas "que son invitadas por la CEPAL a la sede de la CEPAL para asuntos oficiales" gozarán, siempre que no sean de nacionalidad chilena, de los privilegios e inmunidades que se reconocen en el Acuerdo para los funcionarios de la CEPAL, salvo el derecho a importar libre de gravámenes, muebles y efecto, incluso automóviles.

De otra parte, por lo que respecta a los contratistas que ejecutan labores para el PNUD, ya hemos indicado que el Acuerdo Modelo de Asistencia Básica concede a estas personas, físicas o jurídicas, y a sus empleados, los mismos privilegios e inmunidades que la Convención General reconoce para los funcionarios ²¹⁰.

En numerosos otros acuerdos estipulados para la celebración de reuniones específicas o para celebrar períodos de sesiones de órganos fuera de su sede habitual, se establece normalmente una disposición que, con parecido tenor, obliga al Estado huésped de la reunión, conferencia o período de sesiones, a no impedir el tránsito de

²⁰⁸.- Sólo el acuerdo con Tailandia mantiene un apartado especial en la misma sección para los representantes de la prensa.

²⁰⁹.- Vid. *supra*, Capítulo Segundo, epígrafe IV.

²¹⁰.- Vid. *supra*, epígrafe IV.2 de este Capítulo.

entrada y salida a las demás personas oficialmente invitadas a la reunión en cuestión²¹¹. Este tipo de disposición, convertida prácticamente en una cláusula de estilo, puede perfectamente considerarse una norma consuetudinaria relativa al estatuto de las personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización, en el sentido de que para la realización de los propósitos de la Organización a través de la celebración de la reunión, conferencia o período de sesiones pertinente, no ha de obstaculizarse el tránsito de entrada y salida de todas estas personas.

El contenido mínimo del estatuto convencionalmente reconocido de las personas que mantienen relaciones oficiales a título particular con las Naciones Unidas viene constituido fundamentalmente, como veremos en el Capítulo Séptimo, por las facilidades para la entrada y salida del país huésped, es decir, el derecho de acceso, incluidas las facilidades en materia de visados.

B) LA PRACTICA ESTABLECIDA POR LA ORGANIZACION.

Como venimos señalando, los desarrollos alcanzados y la extensión de las categorías de personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas se han producido fundamentalmente sobre bases prácticas. Con fundamentación jurídica en la Carta -como en el supuesto de los peticionarios de los territorios bajo administración fiduciaria- o, de manera especial, en resoluciones y decisiones de la propia Organización, se ha abierto el acceso de los individuos a determinadas instancias internacionales.

Consecuentemente a la habilitación jurídica para el mantenimiento de relaciones oficiales con las Naciones Unidas, la práctica de la Organización ha ido estableciendo

²¹¹.- Vid., por ejemplo, el Memorando de entendimiento entre las Naciones Unidas y el Japón relativo a la Séptima Conferencia Cartográfica Regional de las Naciones Unidas para Asia y el Lejano Oriente a celebrar en Tokio del 15 al 27 de octubre de 1973, Nueva York 1 de octubre de 1973, reproducido parcialmente en AJNU 1973, Documento ST/LEG/SER.C/11, pág. 16; o el Acuerdo entre las Naciones Unidas y Austria relativo a los arreglos para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, Viena 25 de mayo de 1968, reproducido parcialmente en AJNU 1968, Documento ST/LEG/SER.C/6, pág. 41; o el Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Irán relativo a los arreglos para la Conferencia Internacional de Derechos Humanos a celebrar en Teherán del 22 de abril al 13 de mayo de 1968, Teherán 15 de febrero de 1968, reproducido parcialmente en AJNU 1968, Documento ST/LEG/SER.C/6, pág. 35.

los mecanismos que posibiliten el mantenimiento de estas relaciones oficiales. Así, las diferentes modalidades, requisitos y condiciones para poder realizar este acceso, que sólo en algunos casos se establecen en los correspondientes reglamentos de los órganos, operan y se adecúan a cada caso concreto en función de las necesidades en presencia.

Coherentemente con lo que estamos señalando, un planteamiento como éste, eminentemente casuístico, y la ausencia de disposiciones de carácter general, comporta un debilitamiento, tanto del estatuto de estas personas como de la capacidad de actuación de la Organización para conseguir que se respeten en ellas el mínimo de privilegios e inmunidades necesarios para la realización de su actuación oficial. Así, en muchos casos, la Organización sólo tiene capacidad para recomendar a los Estados Miembros que garanticen a todas estas personas el ejercicio, en ciertos casos, del derecho reconocido o, en otros, el mantenimiento de la relación oficial en interés de la Organización.

De otra parte, y como ya hemos visto, nos encontramos con una abundante y variada práctica de celebración de acuerdos internacionales específicos para distintas situaciones en los que se incorporan disposiciones relativas al estatuto de estas personas. Si bien no se ha establecido un acuerdo modelo, salvando las particularidades propias de la reunión concreta o las condiciones propias del Estado huésped, puede afirmarse que en muchos de ellos se establecen disposiciones de parecido tenor. Basta hojear los Anuarios Jurídicos para verificar que en muchos casos no se reproducen los diferentes acuerdos relativos a instalaciones y reuniones por contener disposiciones similares a otros acuerdos reproducidos en el mismo volumen o en otros Anuarios anteriores.

En todos estos tratados se estipula, cuando así se hace, un ámbito limitado de privilegios e inmunidades para estas personas que mantienen relaciones oficiales, pero del fin y objeto de los propios tratados, así como de la práctica subsiguiente mantenida tanto por las Naciones Unidas como por los Estados huéspedes de la Organización o de alguna reunión especial, ha de entenderse el reconocimiento a estas personas del mínimo estatuto necesario para la realización de su actuación oficial, tenga ésta

cualquiera de los contenidos que hemos analizado ²¹².

Así, además del reconocimiento del derecho al tránsito de entrada y salida y, en algunos supuestos, de otros privilegios e inmunidades, ha de considerarse reconocido por la práctica el otorgamiento a las personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización de todos aquellos privilegios e inmunidades que sean necesarios para la realización del asunto oficial de que se trate.

3.- LA ACCION DE PROTECCION DE LAS NACIONES UNIDAS RESPECTO DE LAS PERSONAS QUE MANTIENEN RELACIONES OFICIALES CON ELLA.

Complemento a la fragilidad que hemos indicado en relación con el estatuto jurídico de estas personas, la acción de las Naciones Unidas exigiendo el respeto de las facilidades, privilegios o inmunidades reconocidas o garantizando la debida protección a las personas que entran en relación oficial con ella, carece de virtualidad efectiva. Como ya hemos señalado, la falta de disposiciones generales y el reducido nivel del estatuto que se les reconoce dificulta la acción de la Organización.

A) LA PROTECCION DE LAS PERSONAS QUE FORMULAN PETICIONES RELATIVAS A LOS TERRITORIOS BAJO ADMINISTRACION FIDUCIARIA.

El derecho a formular peticiones que hemos analizado en el epígrafe I de este Capítulo está recogido no sólo en el artículo 87 de la Carta, sino también en los respectivos acuerdos de administración fiduciaria ²¹³. En virtud de ello y salvo las

²¹².- Es decir, ya sea invitado, testigo, solicitante, declarante, comunicante, peticionario, contratista, becario, periodista, etc..

²¹³.- Donde se recogen de manera genérica las obligaciones derivadas del artículo 87 de la Carta. Vid. los citados en las Notas 60 y 61 y los Acuerdos de administración fiduciaria para el Territorio de Nueva Guinea [resolución 63 (I) de 13 de diciembre de 1946 de la Asamblea General, UNTS, Vol. 8, pág. 181]; para el Territorio de Tanganyka (ibid., pág. 91); para el Territorio de Ruanda-Urundi (ibid., pág. 105); para el Territorio del Camerún bajo administración británica (ibid., pág. 119); para el Territorio del Camerún bajo administración francesa (ibid., pág. 135); para el

limitaciones excepcionales que pudieran preverse en los acuerdos, las Autoridades Administradoras de los territorios en fideicomiso deberían estar en condiciones de garantizar a todos los habitantes del territorio la posibilidad de formular peticiones ante el Consejo de Administración Fiduciaria, ante la Cuarta Comisión o ante una Misión Visitadora del Consejo ²¹⁴.

De las escasas garantías que se podían prever es indicativo que el Consejo de Administración Fiduciaria decidiera en su momento, sin por ello establecer previsión reglamentaria *ad hoc*, admitir las peticiones confidenciales, es decir, aquellas en las que el peticionario solicitaba formalmente que o bien el fondo de su petición o bien su identidad o bien ambas cosas, no fueran comunicadas a la Autoridad Administradora del territorio. La solicitud comportaba considerables dificultades en tanto que el examen de las peticiones debe hacerse según la Carta en consulta con la Autoridad Administradora. El mecanismo que se estableció en el Consejo consistía, en primer lugar, en informar al peticionario que, normalmente, su identidad sería revelada. Si éste mantenía su insistencia en conservar el anonimato, la petición se remitía al correspondiente comité *ad hoc* de admisión y selección de peticiones quien, si lo estimaba oportuno, la transmitía al Consejo sin revelar la identidad del peticionario ²¹⁵. De alguna manera, por tanto, se establecía en el seno de la Organización un procedimiento que permitía proveer una cierta protección al peticionario en el ejercicio de su derecho.

El contenido político que podían entrañar las peticiones ²¹⁶, en particular las

Territorio del Togo bajo administración francesa (*ibid.*, pág. 165); para el Territorio de Nauru [resolución 140 (II) de 1 de noviembre de 1947 de la Asamblea General, UNTS, Vol. 10, pág. 3] y para el Territorio de Somalia bajo administración italiana [resolución 442 (V) de 2 de diciembre de 1950 de la Asamblea General, UNTS, Vol. 118, pág. 255].

²¹⁴.- Estrictamente, la única obligación para la Autoridad Administradora que se deriva de la Carta y de los Acuerdos en relación con las peticiones es la de recibirlas y transmitir las al Consejo. Para VEICOPOULOS esta obligación se extendería también a no poner obstáculos a que los peticionarios pudieran ser oídos por determinados órganos de las Naciones Unidas. Vid. N. VEICOPOULOS: *Traité des territoires...*, op. cit., pág. 293.

²¹⁵.- Vid. J. BEAUTE: *Le droit de pétition ...*, op. cit., pág. 69.

²¹⁶.- Rechazado evidentemente por las Autoridades Administradoras. A título de ejemplo sirva la declaración del representante de los Estados Unidos ante la Cuarta Comisión en la sesión de 30 de octubre de 1985, para quien muchas de las declaraciones de los peticionarios ante el Consejo de Administración Fiduciaria eran "tendenciosas en extremo, adoptando con frecuencia un punto

peticiones generales o las comunicaciones, provocaba también la resistencia de las Autoridades Administradoras a facilitar el ejercicio del derecho reconocido. Así, ya hemos visto que, para algunas Autoridades Administradoras, la disolución de ciertas organizaciones políticas podía constituir un obstáculo para el examen de las peticiones ante el Consejo. La composición del Consejo y el mecanismo de examen de peticiones²¹⁷ permitían el no examen de la petición, la denegación de audiencia o la réplica de la Autoridad Administradora²¹⁸. Por contra, la composición de la Asamblea General permitía que la Cuarta Comisión se convirtiera, como también ya hemos indicado, en auténtica tribuna pública de las personas, grupos o movimientos partidarios de la descolonización y la pronta independencia de los territorios fideicometidos²¹⁹.

En el caso ya citado de las organizaciones políticas del Camerún bajo administración francesa y del Camerún bajo administración inglesa declaradas ilegales por las Autoridades Administradoras y rechazadas las peticiones en el Consejo de Administración Fiduciaria, la Cuarta Comisión resolvió favorablemente las solicitudes de audiencia. El problema que se planteó entonces a los solicitantes fueron las dificultades que las Autoridades Administradoras les imponían para obtener los correspondientes documentos de viaje²²⁰. El Secretario General, en un Memorándum presentado en relación con este problema²²¹, distinguió dos órdenes de cuestiones. Por un lado,

de vista claramente político". Vid. Acta resumida ya citada, Documento A/C.4/40/SR.11, párr. 20.

²¹⁷.- Es decir, por un lado, la participación con carácter paritario de las Autoridades Administradoras en el Consejo, sin que ello suponga, sin embargo, ningún tipo de poder de veto específico en relación con la toma de decisiones del Consejo; por otro lado, que el examen de las peticiones deba hacerse en consulta con la Autoridad Administradora tal como dispone la Carta.

²¹⁸.- Cuya declaración sería lo único que, en definitiva y en numerosos casos, se ponía en conocimiento de los peticionarios.

²¹⁹.- De alguna manera, por tanto, la Cuarta Comisión, aún ejerciendo una competencia propia de la Asamblea General, operaba por sustitución del Consejo de Administración Fiduciaria cuando éste no admitía peticiones o denegaba audiencias.

²²⁰.- Por carecer de tales documentos, algunos peticionarios (Union des populations du Cameroun, Union démocratique des femmes camerounaises y Jeunesse démocratique du Cameroun) a quienes la Cuarta Comisión había concedido audiencia no pudieron llegar a la sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Vid. Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, Supl. nº 2, Vol. III, pág. 611.

²²¹.- Reproducido en el ya citado Estudio de la Secretaría de 1967, Documento A/CN.4/L.118 y Add.1 y 2, loc. cit., párr. 371.

"De conformidad con los acuerdos vigentes ..., las autoridades de los Estados Unidos conceden el visado necesario para entrar al país a aquellas personas a quienes la Cuarta Comisión de la Asamblea General haya concedido audiencia, tan pronto como el Secretario General así lo notifique a dichas autoridades y previa solicitud del interesado."

Por otro lado, ni en la Convención General ni en los Acuerdos de Administración Fiduciaria

"figuran disposiciones concretas que obliguen a las Autoridades Administradoras a expedir documentos de viaje o a autorizar la salida de los territorios bajo su jurisdicción de aquellas personas a quienes los órganos de las Naciones Unidas hayan concedido audiencia."

En definitiva, por tanto, pocas posibilidades tiene la Organización para imponer a las Autoridades Administradoras la concesión de las garantías y facilidades necesarias para que los peticionarios puedan ejercitar su derecho. Como en otras ocasiones, y ante la gran variedad de factores del caso, como la nacionalidad y residencia de los peticionarios, la aplicabilidad de los requisitos legislativos y administrativos, así como la ruta y los medios de viaje que se utilizarían, el Secretario General fué de la opinión de que era preferible continuar tratando concretamente cada uno de los casos que pudieran surgir por medio de negociaciones directas con cada uno de los gobiernos interesados, fuera el de la Autoridad Administradora o el del Estado sede de la Organización ²²². En otras palabras, no se consideraba oportuno proponer medidas de carácter general que proporcionasen una solución efectiva al problema planteado.

No obstante, y a propuesta de la Cuarta Comisión, la Asamblea General adoptó el 26 de febrero de 1957 la resolución 1062 (XI) en la que consideraba que debía facilitarse a los habitantes de los territorios que se encontrasen bajo el régimen de administración fiduciaria "el ejercicio del derecho de petición oral ante las Naciones Unidas", para lo que invitaba a las Autoridades Administradoras correspondientes a

²²².- Ibidem.

"otorgar a los peticionarios a que se refiere la presente resolución documentos de viaje que les permitan presentarse ante los órganos competentes de las Naciones Unidas para la celebración de audiencias cuando dichos órganos las hayan concedido, y volver al lugar de su residencia."

El tenor de la resolución respondía a la situación real y al hecho de que la protección necesaria a los peticionarios para realizar su actuación oficial en las Naciones Unidas ha de ser garantizada por la Autoridad Administradora. La Organización puede tan sólo formular recomendaciones para que estas garantías sean otorgadas.

B) LA PROTECCION DE LAS PERSONAS QUE FORMULAN PETICIONES RELATIVAS A LOS TERRITORIOS NO AUTONOMOS.

Aunque, como decimos, la perspectiva sea distinta, en la medida que se configura más como una fuente de información que como un hipotético derecho subjetivo de petición, lo cierto es que las personas que formulan peticiones y obtienen audiencia en relación con los territorios no autónomos mantienen relaciones oficiales con la Organización. A ésta debería corresponder, por tanto, garantizar la protección necesaria a las personas que formulan peticiones.

Cabe, sin embargo, afirmar claramente el carácter limitado del estatuto jurídico aplicable a un individuo invitado a comparecer ante un órgano de las Naciones Unidas en calidad de peticionario. En 1963, la Cuarta Comisión acordó la concesión de audiencia como peticionario, en relación con los Territorios bajo administración portuguesa, del general H. GALVAO, disidente del régimen salazarista y que había encabezado la operación que culminó con la ocupación del transatlántico Santa Marta. A petición de la Cuarta Comisión, la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría emitió un Dictamen acerca de las consecuencias jurídicas que podría tener para el peticionario invitado su comparecencia ante la Comisión ²²³. A la luz de las

²²³.- Vid. Nota dirigida a la Cuarta Comisión distribuida como Documento A/c.4/621 y reproducida en AJNU 1963, Documento ST/LEG/SER.C/1, pág. 175 y ss.

disposiciones del Acuerdo de Sede con los Estados Unidos ²²⁴, el Asesor Jurídico hubo de reconocer que

"las Naciones Unidas no estarían en condiciones de ofrecer al Sr. Galvao garantías en general en lo que se refiere a inmunidad en cuanto a acciones judiciales durante su estancia en los Estados Unidos." ²²⁵

Ante la precariedad de la situación ²²⁶, la Cuarta Comisión pidió al Secretario General que hiciese las gestiones necesarias ante el Gobierno de los Estados Unidos con el fin de que

"los peticionarios que se dirijan a los Estados Unidos para testificar ante una Comisión de las Naciones Unidas, cuenten con garantías de que habrán de gozar de la necesaria protección durante el tránsito de entrada y salida del distrito de la Sede de las Naciones Unidas, así como durante su estancia en Nueva York para comparecer ante las Naciones Unidas." ²²⁷

En opinión de la Secretaría, se trataría de conseguir que los Estados sede se dirigieran y obtuvieran de los Estados con los que tienen celebrados tratados de extradición las seguridades suficientes de que no pedirían la extradición de las personas que estuvieran en el territorio del Estado sede en relación con una invitación de las

²²⁴.- Aprobado, como ya señalamos, por la Asamblea General mediante su resolución 169 (II) de 31 de octubre de 1947 (UNTS, Vol. 11, pág. 11).

²²⁵.- Opinión Jurídica, loc. cit., párr. 6. El problema se derivaba de la existencia de un tratado de extradición de 7 de mayo de 1908 concluido entre Estados Unidos y Portugal. Si Portugal solicitaba la extradición durante el tránsito al distrito de la Sede, el poder judicial de los Estados Unidos podría proceder en consecuencia. Para el asesor jurídico no cabía afirmar que sobre las obligaciones del tratado de extradición prevaleciesen las de la Carta, tal como dispone el artículo 103 de ésta, ya que "los derechos que puedan asistir al Sr. Galvao nacen directamente del Acuerdo relativo a la Sede y no de una disposición de la Carta, que no contiene estipulaciones sobre los invitados" (ibid., párr. 12).

²²⁶.- Que llevó incluso a algunos representantes a proponer la solicitud de una opinión consultiva al Tribunal Internacional de Justicia. Vid. L. TOBIASSEN: *The Reluctant Door*..., op. cit., pág. 385.

²²⁷.- Vid. la Nota verbal dirigida a los Representantes Permanentes de todos los Estados Miembros y al Observador Permanente de Suiza por la Secretaría de las Naciones Unidas en la que se daba cuenta de las consultas realizadas por el Secretario General, *AJNU* 1964, Documento ST/LEG/SER.C/2, pág. 231.

Naciones Unidas. Las gestiones de la Secretaría fructificaron en la medida que permitieron al peticionario comparecer ante la Cuarta Comisión ²²⁸, pero denotan lo incierto y limitado de las garantías que la Organización puede proporcionar. En definitiva, la Organización puede tan sólo intentar recomendar a los Estados, sean éstos Autoridades Administradoras, el Estado nacional del peticionario, un Estado de tránsito o el Estado de sede, que aseguren la protección necesaria a las personas que formulan peticiones relativas a los territorios no autónomos.

C) LA PROTECCION DE LAS PERSONAS QUE TRATAN DE ACOGERSE A LOS PROCEDIMIENTOS DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS.

El conjunto de procedimientos que hemos analizado en el epígrafe III de este Capítulo funcionan, en gran parte, a partir de la actividad de particulares y grupos de particulares que denuncian presuntas violaciones de los derechos humanos. Estos particulares, que actúan como denunciantes o como testigos de las presuntas violaciones son, normalmente, las propias víctimas de las violaciones, sus parientes o amigos y también otras personas y organizaciones de derechos humanos en general. Los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos han manifestado repetidamente su preocupación por las represalias y persecuciones que han podido sufrir estas personas en su intento de acogerse a los mecanismos internacionales de derechos humanos ²²⁹.

Por la vía de afirmar el derecho y el deber de los individuos, grupos e instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, la Comisión de Derechos Humanos hizo un llamamiento a todos los gobiernos para que alentaran y respaldaran a los individuos e instituciones que ejercían su derecho y cumplían su responsabilidad de promover los derechos humanos ²³⁰. En

²²⁸.- En la 1507ª sesión de la Cuarta Comisión celebrada el 9 de diciembre de 1963, Acta resumida Documento A/C.4/SR.1507.

²²⁹.- Vid. al respecto la Nota del Secretario General. Cooperación con representantes de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, Documento E/CN.4/1991/24 de 13 de febrero de 1991.

²³⁰.- Resolución 23 (XXXVI) de 29 de febrero de 1980 de la Comisión de Derechos Humanos.

este contexto, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías pidió a la relatora especial Erica-Irene A. DAES la elaboración de un "Proyecto de principios y directrices sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales" ²³¹. Entre los principios que formuló la relatora especial se incluía el siguiente:

"Los individuos, los grupos y las instituciones deberán gozar de la protección de los órganos internacionales a los que tengan derecho a apelar, contra toda represalia en el interior de sus países. Los individuos, los grupos y las instituciones deberán poder contar con asistencia internacional para la aplicación de las decisiones internacionales que se hayan adoptado en su favor." ²³²

Aunque no se adoptó el proyecto de principios y directrices, la Comisión de Derechos Humanos, mediante un Grupo de Trabajo abierto, ha seguido trabajando, desde 1985, en lo que ha pasado a denominarse "Proyecto de declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos" ²³³. En su período de sesiones de 1991, el Grupo de Trabajo aprobó provisionalmente diferentes párrafos del proyecto de declaración en los que, entre otras cosas, se afirmaba que toda persona tendría derecho a

"Dirigirse libremente a los organismos internacionales que, con arreglo a los instrumentos y procedimientos internacionales aplicables, tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos

²³¹.- Vid. Proyecto de principios y directrices sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, Documento E/CN.4/Sub.2/1985/30 y Add.1 de 25 de junio y 9 de agosto de 1985.

²³².- Vid. Documento E/CN.4/Sub.2/1985/30 ya citado, pág. 11, principio 45.

²³³.- El Grupo de Trabajo se creó por la decisión 1985/112 de 14 de marzo de 1985 de la Comisión de Derechos Humanos, aprobada por el Consejo Económico y Social mediante su decisión 1985/152 de 30 de mayo de 1985.

humanos y comunicarse sin trabas con ellos." ²³⁴

al tiempo que correspondía a cada Estado asegurar que

"las autoridades competentes protejan a toda persona, a título particular o en asociación con otros individuos, de cualquier tipo de violencia, amenaza, represalia, discriminación adversa de hecho o de derecho, presiones o cualquier otra medida arbitraria como consecuencia de su ejercicio legítimo de los derechos enunciados en la presente Declaración." ²³⁵

Es pertinente subrayar un significativo cambio de enfoque: en el proyecto de directrices de la relatora especial Erica-Irene DAES aparecía perfectamente claro que a los órganos internacionales competentes correspondería garantizar y otorgar la protección necesaria para que los individuos o grupos pudieran ejercitar el derecho reconocido, mientras que en el Proyecto de Declaración que se está examinando en la actualidad se afirma que el otorgar la protección necesaria corresponde a los Estados. No se trata, evidentemente, de un simple cambio de redacción. En la modificación del enfoque adoptado subyacen concepciones distintas sobre las competencias de las Organizaciones internacionales y fuertes reticencias estatales. En efecto, los Estados prefieren reservarse para sí funciones en esta esfera para de tal forma impedir o retrasar que por la práctica de la Organización ésta asuma funciones que puedan comportar una actuación en su interior que escape al control estatal y que se configure como un afrontamiento de sus propias responsabilidades internacionales.

La preocupación de los órganos de las Naciones Unidas para proteger a las personas que se acogen a los procedimientos relativos a los derechos humanos se manifiesta también en el carácter confidencial que tienen en general estos mecanismos. La confidencialidad, que dificulta evidentemente el conocimiento de la tramitación

²³⁴.- Capítulo IV, artículo 2, letra g) del proyecto de Declaración. Vid. Anexo I del Informe del Grupo de trabajo acerca de un proyecto de declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, Documento E/CN.4/1991/57 de 4 de marzo de 1991.

²³⁵.- Ibid., Capítulo IV, artículo 3, letra a).

concreta realizada con cada comunicación, comporta fundamentalmente dos consecuencias: por la primera, permite mantener protegidos, salvo en la última fase cuando se hacen públicos los resultados de las comunicaciones o el nombre de los Estados en relación con los cuales se han examinado comunicaciones ²³⁶, los intereses del Estado o Estados afectados, ya que la reserva los mantiene durante un tiempo alejados de la denuncia pública y de la presión de la opinión pública internacional ²³⁷; la segunda consecuencia, y no por ello menos importante, es que la confidencialidad permite proteger la identidad de la persona que ha formulado la reclamación, poniéndola a salvo de posibles persercuciones por parte de las autoridades del Estado denunciado.

Igualmente, en relación con los procedimientos de carácter público adoptados en el seno de la Comisión de Derechos Humanos se ha respetado la confidencialidad cuando así lo han solicitado las fuentes de información. Los relatores especiales y los grupos que han efectuado visitas sobre el terreno han adoptado normalmente medidas para proteger contra posibles represalias a los testigos y otros particulares y miembros de organizaciones de derechos humanos con los que se habían puesto en contacto ²³⁸.

Así, por ejemplo, el Grupo de Trabajo ad hoc establecido en cumplimiento de la resolución 8 (XXX) de la Comisión de Derechos Humanos para investigar la situación de los derechos humanos en Chile acordó con los representantes del Gobierno chileno los términos de un acuerdo relativo a la visita del Grupo a Chile ²³⁹ en el que, entre otras cosas, se establecía que

²³⁶.- En la práctica actual, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos hace públicos, en la primera sesión pública subsiguiente, los nombres de los Estados respecto de los cuales se han examinado comunicaciones en sesiones privadas de la Comisión. Esta práctica se inicia en 1978. Vid. J.B. MARIE: "La pratique de la Commission ..", op. cit., pág. 368.

²³⁷.- Como además los procedimientos analizados se basan en la cooperación de los Estados interesados, la falta de ésta contribuye a alargar su tramitación, lo que, en definitiva, beneficia en todo caso al Estado afectado. Vid. en este sentido J.A. PASTOR RIDRUEJO: "La protección de los derechos humanos ..", op. cit., pág. 36.

²³⁸.- Vid. Nota del Secretario General. Cooperación con representantes de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, Documento ya citado E/CN.4/1991/24, párr. 18.

²³⁹.- Como subrayaba MARIE, era la primera vez que un grupo de encuesta de la Comisión acudía en misión de visita al territorio de un Estado "mis en cause" por una situación de violación de derechos humanos. Vid. J.B. MARIE: "La pratique de la Commission ..", op. cit., pág. 365.

"Los representantes del Gobierno de Chile aseguraron al Grupo que ninguna persona que hubiera estado en contacto con el Grupo sería objeto por esa razón de coerción, sanciones, castigos o procedimientos judiciales." ²⁴⁰

Sin embargo, en los Informes de los relatores y de los Grupos de Trabajo siguen siendo numerosas las referencias a denuncias de casos de intimidación y represalias contra particulares y organizaciones de derechos humanos, incluidos casos de asesinatos extrajudiciales o desapariciones forzadas o involuntarias ²⁴¹. Esta situación movió finalmente a la Comisión de Derechos Humanos a adoptar su resolución 1990/76 de 7 de marzo de 1990, en cuyo preámbulo señalaba

"Afirmando que las Naciones Unidas deben adoptar medidas para prevenir daños a los que solicitan ayuda a la Organización en materia de derechos humanos"

En la resolución, al tiempo que se condenaban todos los actos de intimidación o represalia, se exhortaba a los gobiernos a que permitiesen los contactos sin impedimentos entre los particulares y los representantes de los órganos de derechos humanos y que suprimiesen "todos los obstáculos jurídicos y prácticos que indebidamente impidan o desalienten la celebración de dichos contactos" ²⁴². Dos

²⁴⁰.- Vid. Memorando de 26 de mayo de 1978 en el Anexo VII del Informe del Grupo de Trabajo transmitido a la Asamblea General en Nota del Secretario General. Protección de los derechos humanos en Chile, Documento A/33/331 de 25 de octubre de 1978.

²⁴¹.- Vid., por ejemplo, las Denuncias de intimidaciones y represalias recibidas y tramitadas por los relatores especiales de los Grupos de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, en Anexo al Documento E/CN.4/1991/24 ya citado.

²⁴².- En la resolución 1991/70 de 6 de marzo de 1991 sobre la misma cuestión la Comisión de Derechos Humanos "Insta a los gobiernos a que se abstengan de todo acto de intimidación o represalia, cualquiera que sea la forma que adopte, contra los particulares y grupos que traten de cooperar con las Naciones Unidas y los representantes de sus órganos de derechos humanos o que intenten prevalecerse de los procedimientos establecidos bajo los auspicios de las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales". En la misma línea, pero precisando más su objeto, la resolución 1992/59 de 3 de marzo de 1992 la Comisión de Derechos Humanos sigue instando a los gobiernos que se abstengan de todo acto de intimidación o represalia contra cuatro categorías de personas: "a) Quienes traten de cooperar o hayan cooperado con representantes de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, hayan prestado testimonio ante ellos o les hayan proporcionado información; b) Quienes se valgan o se hayan valido de los procedimientos establecidos bajo los auspicios de las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y todos aquellos que les hayan prestado asistencia jurídica con tal fin; c) Quienes presenten o hayan presentado comunicaciones con arreglo a los procedimientos establecidos por los instrumentos de derechos humanos; d) Quienes sean parientes de víctimas de violaciones de los derechos humanos".

reflexiones se ponen de nuevo en evidencia: en primer lugar, que se reconoce como un deber de la Organización el proteger a las personas que envían comunicaciones o que actúan como testimonios en procedimientos relativos a los derechos humanos; en segundo lugar, que la fuerza jurídica de los mecanismos de protección que en este sentido pueda poner en marcha la Organización se limitan a recomendaciones dirigidas a los gobiernos de los Estados miembros.

En un segundo orden de ideas, sí se hacen claramente aparentes las obligaciones que asumen los Estados en relación con la protección y garantías que deben concederse a las personas que pretenden acogerse a los procedimientos establecidos por vía convencional. En efecto, en la medida que estos mecanismos no pueden funcionar sin una declaración expresa de consentimiento por parte de los Estados, es implícito y consustancial a este consentimiento que los Estados otorguen las suficientes garantías a sus nacionales para poder acudir a la instancia internacional correspondiente. En este sentido, como indicaba la profesora ABELLAN, se observa que los instrumentos jurídicos internacionales de protección de los derechos humanos están pensados sobre el presupuesto de la existencia de un régimen de derecho y una sociedad democrática²⁴³. Así se explica que las denuncias en relación con persecuciones y represalias se manifiesten fundamentalmente en relación con los procedimientos establecidos en el seno de la Organización y no en los establecidos mediante tratados internacionales.

Cabe colegir, en definitiva, que si la Organización, por la vía de las competencias implícitas y con todas las reticencias y lentitud que se quiera, está autorizada a establecer procedimientos, públicos y confidenciales, para el examen de comunicaciones y para la investigación de situaciones relativas a los derechos humanos, habría de considerarse que debería corresponder a la Organización garantizar la protección necesaria a las personas que, acogiéndose a estos procedimientos, mantienen relaciones oficiales con ella. Afirmada esta premisa, el problema estriba en establecer los mecanismos e instrumentos adecuados para garantizar esta protección.

²⁴³.- V. ABELLAN: "La protección internacional ..", op. cit., pág. 34. Es esta misma perspectiva la que, en un ámbito distinto del de las Naciones Unidas, permite la adopción de instrumentos internacionales como el Acuerdo Europeo relativo a las personas que participan en procedimientos ante la Comisión y ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos firmado en Londres el 6 de mayo de 1969 (BOE de 2 de agosto de 1989).

CAPITULO CUARTO

**LAS PERSONAS QUE REPRESENTAN A MOVIMIENTOS DE LIBERACION
NACIONAL ANTE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS**

En este Capítulo se aborda el estudio de las personas que mantienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas en su condición de representantes de movimientos de liberación nacional. Con la misma sistemática que venimos empleando, analizaremos en primer lugar las características generales de esta figura, para pasar a estudiar seguidamente lo que, con voluntad sistematizadora, hemos denominado dimensión interna y dimensión externa de la representación. Por último, se emprende el estudio de los privilegios e inmunidades que se confieren a estas personas en su condición de representantes de movimientos de liberación nacional.

I.- CARACTERISTICAS GENERALES.

El primer aspecto que estudiaremos será el de la fundamentación jurídica de la representación de los movimientos de liberación nacional. En segundo lugar se analizará la evolución de la institución, para abordar, por último, su naturaleza jurídica.

1.- FUNDAMENTACION JURIDICA.

No hay disposición alguna en la Carta de las Naciones Unidas que pueda fundamentar jurídicamente la presencia de personas que mantengan relaciones oficiales con la Organización en su condición de representantes de un movimiento de liberación nacional. Ha sido la propia práctica de la Organización, expresada a través de sus resoluciones y decisiones, la que ha dado origen y fundamentado dicha representación. En el análisis de su fundamento vamos a distinguir el fundamento funcional y político del análisis de la figura jurídica que sirve de precedente al establecimiento de representaciones de los movimientos de liberación nacional ante las Naciones Unidas.

A) EL FUNDAMENTO FUNCIONAL Y POLITICO.

Esta ausencia de un fundamento jurídico explícito en la Carta se suple por una práctica cuyo fundamento funcional estriba en el hecho de que la participación de

representantes de los movimientos de liberación nacional cuando en la Organización se debatan cuestiones que afecten a los correspondientes territorios coloniales no sólo será legítima desde la perspectiva del ejercicio del derecho de autodeterminación, sino que también será útil y beneficiosa desde la perspectiva de una mejora en el funcionamiento y en las actividades de la propia Organización.

Ahora bien, como presupuestos jurídico-políticos de una representación de tal carácter podemos señalar dos premisas que se entrecruzan necesariamente: por un lado, la consolidación del principio de la libre determinación de los pueblos y, por otro lado, la expresión en el plano internacional de las pretensiones y aspiraciones políticas de los movimientos de liberación nacional.

El principio de la libre determinación de los pueblos enunciado en el artículo 1.2 de la Carta evoluciona de manera definitiva a partir de la resolución 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960, "Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales". Otras resoluciones posteriores de la Asamblea General, como la propia resolución 2625 (XXV) ¹, consolidan el principio con el reconocimiento del derecho de los pueblos coloniales a su libre determinación y de la licitud de su lucha de liberación nacional. Es necesaria esta evolución y desarrollo del principio para que en el seno de la Organización pueda plantearse la necesidad de que los movimientos de liberación nacional estén representados ante ella y participen de las deliberaciones que afecten a sus territorios.

En el desarrollo del principio de la libre determinación de los pueblos sometidos a dominación colonial ocupa también un lugar destacado la ampliación del ámbito subjetivo del principio para englobar también a los pueblos sometidos a un régimen de apartheid y a los pueblos desplazados, lo que permitirá la participación de organizaciones y movimientos de liberación nacional que representen a los pueblos en dicha situaciones ².

¹.- De 24 de octubre de 1970 que contiene la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

².- Como veremos, esta ampliación del ámbito subjetivo del principio permitirá la representación de movimientos de liberación nacional como el ANC, el PAC y la propia OLP.

Por su parte, los movimientos de liberación nacional, que aspiran a conseguir la independencia política, también pretenden un mayor reconocimiento internacional por la vía de su participación, aunque sea a título precario, en la Organización de las Naciones Unidas.

Las condiciones favorables de ambos presupuestos no se dan hasta la década de 1960 y se relacionan directamente con la explosión descolonizadora que se opera en dicha década: cuantos más pueblos coloniales alcancen su independencia y adquieran la condición de Miembros de las Naciones Unidas, mayor será la inclinación de esta Organización a desarrollar el principio de la libre determinación y a reconocer la legitimidad de la lucha por la independencia encabezada por los movimientos de liberación nacional.

B) EL PRECEDENTE JURIDICO.

El precedente jurídico que podría considerarse sustento de la práctica de la representación de los movimientos de liberación nacional lo podemos hallar en el marco del régimen de administración fiduciaria que, junto a lo previsto en la Declaración relativa a los territorios no autónomos (artículos 73 y 74), es la única regulación que se hace en la Carta respecto a las situaciones coloniales. En este contexto, y como ya hemos analizado en el Capítulo Tercero, el artículo 87 de la Carta autoriza a la Asamblea General, y bajo su autoridad, al Consejo de Administración Fiduciaria a que en el ejercicio de sus funciones puedan:

"b. recibir peticiones y examinarlas en consulta con la autoridad administradora".

De esta manera y respecto a los territorios bajo administración fiduciaria se abría la posibilidad de que personas, representantes o no de movimientos u organizaciones del más diverso carácter procedentes del territorio pudieran formular peticiones y presentarse y hacer declaraciones ante el Consejo de Administración Fiduciaria y ante la Asamblea General a través de su Cuarta Comisión, encargada de los asuntos relativos a los territorios en fideicomiso y de los territorios no autónomos.

Este régimen de peticiones en el marco de la administración fiduciaria sería posteriormente aplicable, *mutatis mutandi*, a los territorios no autónomos a los que se dirige la resolución 1514 (XV) de 1960, extendiéndose en particular dicha posibilidad ante el Comité especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales y ante la Cuarta Comisión de la Asamblea General.

El mecanismo de las peticiones y de las solicitudes de audiencia se ha manifestado útil para vehicular ciertas aspiraciones del territorio sometido a dominación colonial, pero también contribuye, en gran medida, a una mejora en la actividad de la Organización que recibe, de esta manera, información de primera mano sobre los problemas de cualquier carácter que afecten a dicho territorio.

Este doble resultado se operará también con la representación de los movimientos de liberación nacional aunque con una perspectiva distinta ³. En efecto, a partir de determinado momento ya no se invita como peticionarios a título particular a representantes de movimientos de liberación nacional sino que, tanto el Comité de los veinticuatro como la Cuarta Comisión invitarán a los movimientos de liberación nacional para que participen en sus labores como observadores cuando se discutan cuestiones que afecten a su territorio, asociándolos así a sus trabajos y deliberaciones en su condición de representantes del pueblo sometido a la dominación colonial.

En este último sentido, varias resoluciones de la Asamblea General reconocieron a ciertos movimientos de liberación nacional como los auténticos representantes de las verdaderas aspiraciones de los pueblos de determinados territorios. Consecuencia de este reconocimiento es la recomendación efectuada a todos los gobiernos, Organismos especializados y órganos de las Naciones Unidas para que se aseguren cuando se ocupen de cuestiones relativas a estos territorios

³.- Como ya hemos indicado en el Capítulo Tercero y como afirmaba la Secretaría, "las autorizaciones y procedimientos adoptados" respecto a la representación de los movimientos de liberación nacional eran claramente distintos de aquellos por los que se autorizaba a representantes de movimientos de liberación nacional a hacer declaraciones como "peticionarios". Vid. la ya citada Opinión Jurídica de 14 de marzo de 1974 sobre la representación de movimientos de liberación nacional en los órganos de las Naciones Unidas, AJNU 1974, Documento ST/LEG/SER.C/12, pág. 168.

"de que éstos estén representados por los movimientos de liberación interesados en una capacidad apropiada, en consulta con la Organización de la Unidad Africana." ⁴

La práctica de los órganos subsidiarios y las resoluciones pertinentes adoptadas por la Asamblea General determinaron, como vamos a ver, el tránsito hacia la plena institucionalización de la representación de los movimientos de liberación nacional ante las Naciones Unidas.

2.- LA EVOLUCION DE LA INSTITUCION.

Se ha dado pues, como venimos diciendo, un proceso evolutivo que ha conducido a los representantes de los movimientos de liberación nacional de la figura del peticionario a título individual a la de participantes en calidad de observadores en las actividades de órganos de las Naciones Unidas. El punto culminante de este proceso se opera a principios de los años setenta con la confluencia de tres elementos: una evolución de una práctica errática e indecisa que inicialmente llevarán a cabo el Comité de los veinticuatro y la Cuarta Comisión; una concreción del principio de la libre determinación mediante, en especial, la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General; y como presupuesto fáctico subyacente, la evolución de la situación política en los territorios coloniales, en particular en los dependientes de Portugal. Todos estos elementos confluyen a principios de esa década y permiten el planteamiento de la institucionalización de la representación de los movimientos de liberación nacional ante los órganos de las Naciones Unidas y las conferencias convocada bajo sus auspicios.

Este tránsito progresivo, desde la única figura prevista en la Carta del "peticionario" de un territorio bajo administración fiduciaria a la del "representante del movimiento de liberación nacional" de un territorio sometido a dominación colonial, puede analizarse desde una perspectiva temporal. El corte inicial, sin lugar a dudas, hay

⁴.- Vid. resolución 2918 (XXVII) de 14 de noviembre de 1972 de la Asamblea General en relación con los territorios bajo administración portuguesa. Asimismo, reconocimientos específicos del mismo tenor se efectuaron en relación con la SWAPO mediante la resolución 3111 (XXVIII) de 12 de diciembre de 1973 y en relación con la ZAPU y la ZANU en la resolución 3115 (XXVIII) de 12 de diciembre de 1973.

que situarlo en la resolución 1514 (XV) de 1960, operándose fundamentalmente en la Cuarta Comisión y en el Comité de los veinticuatro. En una primera etapa se extiende la figura del peticionario a los territorios no autónomos para, en un segundo momento, plantearse la necesidad de que los movimientos de liberación nacional estén representados ante los órganos de las Naciones Unidas.

Los peticionarios que solicitaban audiencia tanto ante la Cuarta Comisión como ante el Comité de los veinticuatro eran y son del más diverso origen y carácter: desde representantes de grupos políticos y religiosos, de movimientos de liberación nacional, de organizaciones no gubernamentales con o sin estatuto consultivo, a individuos a título personal. Ahora bien, aunque representen a alguna organización o movimiento de liberación nacional, la figura del peticionario es de base fundamentalmente individual⁵ y el objeto de la figura, como hemos indicado en el Capítulo Tercero es el de suministrar información al órgano de las Naciones Unidas. Las personas a las que se les concede audiencia se expresan y formulan sus declaraciones en tanto que personas privadas a título particular⁶.

El salto cualitativo se opera a partir de 1970 y concretamente será en relación con las actividades del décimo aniversario de la resolución 1514 (XV) cuando se inicia la introducción de la figura de los representantes de los movimientos de liberación nacional y, en relación con ellos, se modifica el enfoque mantenido hasta ahora. El sistema de los peticionarios, que sigue vigente, responde al propósito de que el órgano de las Naciones Unidas obtenga la mayor información posible del territorio, mientras que la participación de los movimientos de liberación nacional en las actividades de los órganos de las Naciones Unidas responde a un propósito de vincular más estrechamente a estos movimientos, en tanto que son reconocidos como auténticos representantes del pueblo sometido a dominación colonial, a la labor de las Naciones Unidas.

En el plano orgánico es de señalar que esta evolución y la introducción de la

⁵.- Lo que no es obstáculo para que en las Actas de los órganos donde formulan declaraciones figure siempre, entre paréntesis y detrás del nombre de la persona interviniente, la organización política, no gubernamental o movimiento de liberación nacional al que pertenezca.

⁶.- Vid. al respecto C. LAZARUS: "Le statut des mouvements de libération nationale a l'Organisation des Nations Unies", *AFDI* 1975, pág. 179.

figura de los representantes de los movimientos de liberación nacional como observadores se lleva a cabo inicialmente en órganos subsidiarios, siendo bajo su impulso que las correspondientes resoluciones de la Asamblea General van autorizando tal proceso. Sin embargo, el sistema tampoco se extenderá por completo y, coetáneamente y ante el mismo órgano podrán intervenir representantes de movimientos de liberación nacional, algunos en calidad de peticionarios a título individual, mientras que otros lo podrán hacer en calidad de observadores representando a su movimiento.

3.- LA NATURALEZA JURIDICA DEL ESTATUTO DE OBSERVADOR.

En relación con la naturaleza jurídica del estatuto de observador que se otorga a los movimientos de liberación nacional dos son los aspectos que vamos a destacar: los elementos característicos del estatuto que se concede a los movimientos de liberación nacional y la intervención en su concesión de otras Organizaciones internacionales.

A) ELEMENTOS CARACTERISTICOS.

A partir de los presupuestos funcionales y políticos que, como hemos indicado, están en la base de la concesión de un estatuto de observador a los movimientos de liberación nacional podemos caracterizar la condición de observador como funcional, limitada y temporal. Funcional en la medida que lo que se prevé mediante las resoluciones y decisiones por las que se otorga el estatuto de observador es la participación de representantes de los movimientos de liberación nacional en las deliberaciones de órganos de las Naciones Unidas cuando se debatan temas que afecten a los intereses de su territorio.

Lo que se pretende con esta participación es asociarlos a las actividades de la Organización, permitiéndoles, al expresar su posición, influir en las decisiones del órgano en cuestión y, en definitiva, mejorar y reforzar indudablemente la actividad de la Organización para la consecución de sus propósitos.

La condición de observador es también limitada en un triple sentido: en primer

lugar, porque la participación en calidad de observadores no implica en ningún caso la plenitud de derechos de que gozan los Estados Miembros de la Organización. Aún en el caso, no generalizable, de que puedan formular propuestas, la votación de éstas dependerá del respaldo de algún Estado y, en ningún caso, los representantes del movimiento de liberación nacional tendrán derecho a voto.

En segundo lugar, porque normalmente se circunscribe la participación de los representantes de los movimientos de liberación nacional a las deliberaciones sobre temas del programa del órgano, período de sesiones o conferencia pertinente que afecten a los intereses de su país y exclusivamente se autoriza su intervención en este supuesto. Carece sin embargo de esta limitación, como veremos, la invitación a participar en calidad de observador permanente que se formula a la OLP mediante la resolución 3237 (XXIX).

En tercer lugar, porque sólo dos movimientos de liberación nacional, la OLP y la SWAPO, han recibido una invitación de carácter permanente para participar en los trabajos y sesiones de la Asamblea General. Para el resto de movimientos de liberación nacional se prevé sólo su participación en las labores de las Comisiones Principales y de los órganos subsidiarios. Sin embargo, como veremos, excepcionalmente se ha desarrollado una práctica que ha permitido la participación de representantes de otros movimientos de liberación nacional en las sesiones plenarias de la Asamblea General.

Por último, la condición de observador tiene un carácter temporal, porque la propia naturaleza de un movimiento de liberación nacional y su aspiración última a la estatalidad denotan la provisionalidad de su existencia. De esta manera, la condición de observador ante los órganos de las Naciones Unidas se extingue cuando se consigue el objetivo perseguido. Así ha sucedido con los movimientos de liberación de los antiguos territorios bajo administración portuguesa, de Rhodesia del Sur y de Namibia. Cabe incluso señalar que el estatuto de observador ha llegado a ser un elemento de negociación en un proceso de descolonización. Prueba de ello es que, en el marco de las negociaciones que condujeron a la transición e independencia de Namibia bajo la vigilancia de las Naciones Unidas, la SWAPO renunciaba a todas las prerrogativas que

le pudiera comportar su condición de observadora ⁷.

B) LA INTERVENCION DE LA ORGANIZACION DE LA UNIDAD AFRICANA Y LA LIGA DE LOS ESTADOS ARABES.

Un elemento, cuyo análisis resulta particularmente significativo, es la función que se otorga en este ámbito a dos Organizaciones internacionales de carácter regional y con estatuto de observador permanente ante la Asamblea General: la Organización de la Unidad Africana y la Liga de Estados Arabes. Efectivamente, como veremos, todas las decisiones de los distintos órganos de las Naciones Unidas concediendo la condición de observador a los movimientos de liberación nacional, salvo las resoluciones de la Asamblea General en relación expresa con la OLP y la SWAPO, prevén la consulta con la OUA antes de efectuar la invitación a los movimientos de liberación nacional para que asistan en calidad de observadores. La consulta, e incluso la actuación por intermedio de la OUA, deviene ineludible pues se concederá la condición de observador sólo a los movimientos de liberación nacional que estén reconocidos como tales por dicha Organización.

Aunque inicialmente las invitaciones para asistir a las deliberaciones de órganos de las Naciones Unidas en calidad de observador estaban limitadas a los movimientos de liberación nacional reconocidos por la OUA, posteriormente algunos órganos extendieron invitaciones de tal carácter a los movimientos de liberación nacional reconocidos por la Liga de los Estados Arabes ⁸ y, si el carácter genérico del tema lo permitía, en algunos supuestos se planteó la invitación en calidad de observadores de los movimientos de liberación reconocidos, genéricamente, por las "organizaciones

⁷.- Vid. la "Lista de entendimientos officiosos" incorporada como Anexo a la Carta de 15 de mayo de 1989 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General en relación con la Cuestión de Namibia, Documento A/44/280 de 15 de mayo de 1989, punto 14 del Anexo.

⁸.- Lo que sólo significaba una invitación a la OLP, que perdió sentido después de la resolución 3237 (XXIX) de la Asamblea General y que devendría incoherente con la admisión de la OLP como miembro de pleno derecho de la Liga de los Estados Arabes. Vid. H. SCHERMERS: International Institutional Law, op. cit., pág. 104.

regionales" ⁹.

De la importancia del reconocimiento del movimiento de liberación nacional por parte de la Organización regional interesada ¹⁰ da cuenta el que el órgano de las Naciones Unidas ha de efectuar consultas previas con la Organización regional y acepta la recomendación que al respecto se le formule. En este mismo sentido, los movimientos de liberación nacional no reconocidos o externos al ámbito geográfico de estas dos Organizaciones regionales no podrán adquirir el estatuto de observadores ante los órganos de las Naciones Unidas y sólo podrán utilizar la vía de las peticiones y las solicitudes de audiencia ¹¹.

En relación con la cuestión de Namibia y suscitada la cuestión de las discrepancias entre los diferentes partidos políticos sobre el modo de articular la participación del pueblo namibiano en el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, la OUA afirmó claramente que sólo reconocía a la SWAPO y que este reconocimiento debería ser una "consideración fundamental" para el Consejo cuando éste decidiera sobre la cuestión de la participación ¹².

Es especialmente destacable la función de recomendación, preceptiva y vinculante, que ejerce la OUA en relación con la concesión del estatuto de observador ante las Naciones Unidas a los movimientos de liberación nacional. No sólo porque sólo

⁹.- Como hizo el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 1845 (LV) y 1840 (LV) en relación con las Conferencias internacionales sobre población y sobre alimentación respectivamente. Vid. *infra*, en epígrafe III.3

¹⁰.- Que, aún siendo de carácter político, en la OUA se rodea de un cierto formalismo jurídico y es concedido por un órgano especialmente habilitado para ello: el Comité de coordinación para la liberación de África. Este ha reconocido hasta trece movimientos de liberación: el PAIGC, el FRELIMO, el MPLA, la UNITA, la SWAPO, la ZAPU, la ZANU, el ANC, el PAC, el MOLINACO, la SPUP y el FLCS. Vid. C. LAZARUS: "Le statut des ..", *op. cit.*, pág. 180.

¹¹.- Por citar sólo dos supuestos, piénsese, por ejemplo, en el Frente Polisario y en el FRETILIN. Representantes de estos movimientos de liberación nacional intervienen asiduamente en calidad de peticionarios ante el Comité de los veinticuatro y ante la Cuarta Comisión. Su no reconocimiento por la correspondiente Organización regional conlleva que no puedan gozar del estatuto de observador, aunque, como sucede en el caso del Frente Polisario, la propia Asamblea General reconoció a este movimiento como representante del pueblo del Sáhara Occidental (resolución 34/37 de 21 de noviembre de 1979).

¹².- Vid. *infra* en epígrafe III.2.A) apartado b). Asimismo vid. Informe del Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, Documento A/8024, suplemento nº 24, párr. 36.

se otorga tal carácter a los movimientos de liberación nacional reconocidos por ella, sino porque la especial posición al respecto de la OUA constituye también uno de los pilares de la cooperación entre la OUA y las Naciones Unidas ¹³.

4.- LA CUALIDAD DE REPRESENTANTE.

Aunque en el Capítulo Séptimo retomaremos estas reflexiones, es pertinente ahora señalar que en este y en los dos próximos Capítulos, a diferencia de los que sucedía con las categorías de personas a las que hemos dedicado los Capítulos anteriores, se introduce como elemento determinante del estatuto reconocido a determinadas personas el elemento de la representación. En efecto, las personas, cuyo estatuto vamos a analizar, mantienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas precisamente en su calidad de representantes de entidades no estatales. Se hace preciso, por ello, abordar algunas cuestiones sobre el planteamiento jurídico de la representación y sobre la forma con que sistemáticamente emprenderemos su estudio.

El presupuesto del que ha de partirse es el de la necesidad que tiene todo ente jurídico, incapaz de expresar una voluntad en sentido psicológico, de unos órganos formados por individuos a través de los que pueda actuar y manifestarse. Esto significa que ha de existir una relación entre representante y entidad representada. Relación que no cabe confundir con la relación jurídica de representación internacional que en derecho internacional se ha estudiado fundamentalmente desde la óptica de la representación de un sujeto por otro ¹⁴. En lo que a nosotros concierne, se trata de que ciertos órganos de un sujeto de Derecho Internacional o de una entidad no estatal están compuestos de individuos que tienen el poder de manifestar una voluntad y de hacer actos que jurídicamente son considerados como voluntad y actos de este sujeto o entidad en sus relaciones con otros sujetos de Derecho internacional.

¹³.- Vid. *infra* en Capítulo Sexto, epígrafe II.4.A) apartado a), sobre la clara voluntad política de los países africanos de reciente independencia.

¹⁴.- Vid. en este sentido, A. SERENI: "La représentation en Droit International", *RCADI* 1948.II, Vol. 73, págs. 73-163 y R. DAOUDI: *La représentation en Droit International Public*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, París 1980.

En otras palabras, hemos de considerarse por representación la actuación de órganos que expresan la voluntad y actúan en nombre de un sujeto de Derecho internacional o de una entidad no estatal, en definitiva, de un ente jurídico. Se trata, por tanto, de una representación orgánica, cuyas competencias y determinación vendrán reguladas en el propio ordenamiento interno del ente jurídico.

Cabe también señalar, especialmente al tratar de la representación de los movimientos de liberación nacional, la dicotomía que puede plantearse entre el aspecto formal de la representación y su sustrato material, poniendo ocasionalmente en entredicho la representatividad real de quienes detentan la representación formal ¹⁵. En este sentido, el principio de la libre determinación de los pueblos incide en la irrupción inexorable, no ya sólo de nuevos actores en la escena internacional, sino de nuevas representaciones fundadas en la voluntad real de los representados. De ahí, el reconocimiento que, como ya hemos indicado, ha hecho en determinadas ocasiones la Asamblea General de ciertos movimientos de liberación nacional como legítimos o auténticos representantes de los pueblos sometidos a dominación colonial.

En relación con la sistemática con la que vamos a emprender el análisis de las distintas representaciones de entidades no estatales, ha de señalarse que hemos optado por realizar el estudio desde una doble perspectiva: la dimensión interna y la dimensión externa. Es decir, analizar, por un lado, lo que concierne a los mecanismos y composición de la representación internamente y desde la perspectiva de la entidad representada; abordar, por otro lado, la aceptación de la representación en el seno de los diferentes órganos de las Naciones Unidas y en las conferencias internacionales convocadas bajo sus auspicios, es decir, desde la perspectiva de la entidad ante la que están representadas.

¹⁵.- Vid. D. AKÇAY: "Représentation et représentativité: l'inévitable association", Mélanges offerts à Charles Chaumont. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Méthodes d'analyse du droit international, Pedone, París 1984, págs. 1-9.

II.- LA DIMENSION INTERNA DE LA REPRESENTACION.

Con el planteamiento sistemático que acabamos de señalar y que utilizaremos en los siguientes Capítulos, analizaremos ahora los mecanismos con los que se opera la representación de los movimientos de liberación nacional, así como la composición de dichas representaciones.

1.- MECANISMOS DE LA REPRESENTACION.

Ante la invitación realizada por un órgano de las Naciones Unidas para que representantes de un movimiento de liberación nacional participen en sus deliberaciones y labores en calidad de observadores, el procedimiento más usual es el de que el movimiento de liberación nacional envíe una delegación ex-profeso ante el órgano y para el período de sesiones al que alcance dicha invitación.

Sólo dos movimientos de liberación nacional, los dos que gozan del estatuto de observador con carácter permanente, han establecido una Oficina de enlace permanente ante las Naciones Unidas en su sede en Nueva York ¹⁶. Así, la OLP, y la SWAPO en su momento, han establecido estas oficina permanente, lo que les ha reportado indudables ventajas prácticas que han facilitado su participación en la actividad de las Naciones Unidas. La OLP mantiene también Oficinas Permanentes en los centros principales de las Naciones Unidas, en Ginebra ¹⁷, Nairobi y Viena.

Ninguna resolución de la Asamblea General se refiere concretamente a la cuestión del establecimiento por parte de la OLP de una Oficina Permanente en Nueva York. Sin embargo, la decisión de establecer tal oficina fué comunicada al Secretario General por la propia OLP en febrero de 1975, es decir, a las pocas semanas de la adopción de la resolución 3237 (XXIX) por la que se concedía a la OLP el estatuto de

¹⁶.- Vid. el opúsculo del Servicio de Protocolo y Enlace de las Naciones Unidas Permanent Missions to the United Nations, Documento ST/SG/SER.A/264 de marzo de 1989 ya citado.

¹⁷.- Vid. Missions Permanentes auprès des Nations Unies à Genève, Documento ST/GENEVA/SER.A/59 de enero de 1987 ya citado.

observadora. En nombre del Secretario General, el Subsecretario General para asuntos de la Asamblea General se limitó a acusar recibo de dicha comunicación, sin pronunciarse sobre la licitud o la necesidad de la apertura de una Oficina Permanente¹⁸.

Aunque en las publicaciones del Servicio de Protocolo y Enlace no se mencionan, otros dos movimientos de liberación reconocidos por la OUA y que mantienen la condición de observadores ante el Comité especial sobre el Apartheid, el African National Congress y el Pan-African Congress of Azania, abrieron también oficinas en Nueva York con la ayuda financiera de las propias Naciones Unidas¹⁹.

La ayuda financiera no es exclusiva a estas dos organizaciones, pues la resolución 3295 (XXIX) de 13 de diciembre de 1974 autorizó la consignación de créditos suficientes en el presupuesto del Consejo de las Naciones Unidas para Namibia para financiar la oficina de la SWAPO en Nueva York a fin de "garantizar la debida y apropiada representación del pueblo de Namibia, por intermedio de la SWAPO, en las Naciones Unidas"²⁰.

Al margen de la delegaciones y de las oficinas permanentes, se ha asegurado la debida consideración a la presencia de representantes de los movimientos de liberación nacional ante determinados órganos de las Naciones Unidas por la vía de las Misiones

¹⁸.- Aunque para la Oficina de Asuntos Jurídicos, como veremos *infra* está clara la necesidad funcional de una oficina. Vid. al respecto la Opinión Jurídica de 11 de junio de 1986 sobre el estatuto, privilegios e inmunidades en Derecho internacional de los representantes de la OLP ante las Naciones Unidas, reproducida en ICJ, Applicability of the obligation to arbitrate under section 21 of the United Nations headquarters agreement of 26 June 1947. Pleadings, oral arguments, documents, 1988, pág. 97.

¹⁹.- Vid. la resolución 31/6 de 9 de noviembre de 1976 por la que la Asamblea General autorizó los fondos necesarios para ayudar al ANC y al PAC a mantener oficinas en la sede de las Naciones Unidas. La Asamblea General en sus diferentes períodos de sesiones ha seguido autorizando recursos financieros suficientes para el mantenimiento de las oficinas en Nueva York de estos dos movimientos de liberación.

²⁰.- La oficina de la SWAPO se estableció en 1975. Vid. Informe del Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, Documento A/32/24, suplemento n° 24, párr. 211. La Asamblea General fué decidiendo sucesivamente sufragar los gastos de la oficina de la SWAPO, así como los gastos de viaje de sus representantes. Su costo estimado para 1988 ascendió a 572.800 dólares (vid. Informe del Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, Documento A/43/24, suplemento n° 24, párrafos 549 y 550 y Anexo I).

de visita que estos órganos pueden enviar en el ejercicio de sus funciones. Es el caso, en particular, del Consejo de las Naciones Unidas para Namibia y del Comité Especial contra el Apartheid. En sus Misiones, las delegaciones de estos órganos conceden audiencias y realizan consultas con los representantes de los movimientos de liberación nacional.

2.- COMPOSICION DE LA REPRESENTACION.

Corresponde a cada movimiento de liberación nacional determinar la composición de su representación ante el órgano, período de sesiones o conferencia internacional a la que haya sido invitado en calidad de observador. En este sentido, sólo dos cuestiones serán objeto de nuestra atención: la composición de las Oficinas permanentes y el análisis de cómo figura estructurada la representación de los movimientos de liberación nacional en las listas de miembros y participantes en las reuniones.

Las Oficinas permanentes están compuestas del número de personas y con el cargo que cada movimiento de liberación estime oportuno y con las variaciones propias de los movimientos y traslados del personal diplomático. También se utiliza la terminología usual en esta esfera y junto al Director/Observador permanente, componen la Oficina, en su caso, los observadores alternativos, los observadores suplentes y los consejeros, agregados y primeros secretarios ²¹ que se estime necesario para asegurar la participación del movimiento de liberación nacional ante los órganos y por los períodos de sesiones pertinentes.

Por lo que respecta a las listas de participantes, se ha generalizado el criterio mantenido por la Oficina de Asuntos Jurídicos ²² de mantener un único formato bajo el epígrafe de observadores sin distinguir entre representantes, suplentes o consejeros.

²¹.- Vid. al respecto los opúsculos ya mencionados del Servicio de Protocolo y Enlace, Documentos ST/SG/SER.A/264 y ST/GENEVA/SER.A/59.

²².- Vid. Opinión jurídica de la Secretaría de 23 de febrero de 1982 sobre el uso de los términos "representante" y "observador" en la práctica seguida por las Naciones Unidas, AJNU 1982, Documento ST/LEG/SER.C/20, pág. 169.

Pese a ello, la práctica empezó siendo errática y sólo con el tiempo fué consolidándose en este sentido ²³.

Por último, cabe indicar que en las listas de participantes siempre se incluyen los representantes de los movimientos de liberación nacional después de la relación de representantes de los Estados, miembros o no del órgano, y de las Organizaciones internacionales, ya sean Organismos especializados u Organizaciones internacionales no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas. Igualmente se distingue entre los representantes de las organizaciones que han recibido una invitación permanente de la Asamblea General para participar en calidad de observadores ²⁴ y los de los movimientos de liberación nacional reconocidos por la OUA e invitados a participar en calidad de observadores de conformidad, como veremos, con la resolución 3280 (XXIX) de la Asamblea General. Todo ello constituyen indicadores de la especial posición y de las prerrogativas que, en el contexto del estatuto de observador, se otorgan a la OLP.

²³. - Ello puede observarse comparando, por ejemplo, el formato que a la representación de la OLP se daba en la Lista de Miembros de la Comisión Política Especial en 1977 y en 1981 (Vid. Miembros de la Comisión Política Especial, Documentos A/SPC/32/3/Add.1 de 11 de noviembre de 1977 y A/SPC/36/2/Add.1 de 29 de octubre de 1981 respectivamente). En 1977 figura con el formato "representante/suplentes/consejeros", mientras que en 1981 se engloba a todos los miembros de la representación bajo el título de "observadores".

²⁴. - Eufemismo con el que se designa a la OLP y, mientras fué pertinente, a la SWAPO.

III.- LA DIMENSION EXTERNA DE LA REPRESENTACION.

Bajo el epígrafe dimensión externa de la representación analizaremos seguidamente la práctica de la representación de los movimientos de liberación nacional ante los órganos principales, ante los órganos subsidiarios y ante las conferencias internacionales convocadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

1.- LA REPRESENTACION ANTE LOS ORGANOS PRINCIPALES.

Centraremos nuestro estudio en los órganos principales en los que existe una práctica de representación de los movimientos de liberación nacional. Pese a las funciones asignadas al Consejo de Administración Fiduciaria, su carácter residual ante la práctica desaparición de territorios fideicometidos ha comportado también la ausencia de una presencia de los movimientos de liberación nacional en su seno que sólo se manifestó, en su momento, como peticionarios.

A) ANTE LA ASAMBLEA GENERAL.

Como ya hemos indicado antes, la asistencia de representantes de movimientos de liberación nacional se operará en una primera fase ante los órganos subsidiarios para posteriormente ser recibida por los órganos principales. En este sentido, y aunque no son estrictamente órganos subsidiarios, cabe hablar, en primer lugar, de la representación de los movimientos de liberación nacional ante determinadas Comisiones Principales de la Asamblea General ²⁵, para analizar posteriormente la presencia de personas representando a movimientos de liberación nacional en las sesiones plenarias

²⁵.- Una discusión, tangencial a lo que estamos analizando, pero que tiene su interés y explica que sistemáticamente hallamos incorporado el estudio de la representación ante las Comisiones Principales en el apartado correspondiente a la Asamblea General, es la que se refiere a la posible consideración de las Comisiones Principales como órganos subsidiarios de la Asamblea General. Como se indica en el Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, Vol. I, pág. 235, "existen indicaciones, aunque no concluyentes, de que no se ha considerado a las Comisiones Principales de la Asamblea General como órganos subsidiarios, sino más bien como parte integrante de la Asamblea". Entre estas indicaciones está el propio Reglamento de la Asamblea General que en su Capítulo XIII, artículo 98, establece las Comisiones Principales y en otro Capítulo distinto, el Capítulo XVII, trata de los órganos subsidiarios de la Asamblea General.

de la Asamblea General.

a) Ante la Cuarta Comisión.

A partir del establecimiento y progresiva consolidación de la práctica de recibir peticiones y conceder audiencias a peticionarios procedentes tanto de territorios en fideicomiso como de territorios no autónomos se abre un cauce formal, si bien limitado, para la participación de los movimientos de liberación nacional en las actividades de la Cuarta Comisión, encargada de los asuntos relativos a la descolonización.

No será hasta su vigésimo séptimo período de sesiones, en 1972, cuando la Cuarta Comisión, a instancias del Comité de los veinticuatro ²⁶, decidió invitar ²⁷, en consulta con la Organización de la Unidad Africana y por su intermedio, a los representantes de los movimientos de liberación interesados a que participaran, con carácter de observadores, en el examen de las cuestiones de Namibia ²⁸, los Territorios bajo administración portuguesa ²⁹ y Rhodesia del Sur ³⁰. La Asamblea General tomó nota de estas invitaciones en las respectivas resoluciones 2918 (XXVII) de 14 de noviembre, 3031 (XXVII) de 18 de diciembre y 2945 (XXVII) de 7 de diciembre de 1972.

En el vigésimo octavo período de sesiones y teniendo en cuenta los resultados constructivos obtenidos, el Comité Especial formuló una nueva recomendación a la

²⁶.- Vid. al respecto la Carta de fecha 22 de septiembre de 1972 dirigida al Presidente de la Cuarta Comisión por el Presidente del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales, Documento A/C.4/744 de 22 de septiembre de 1972.

²⁷.- Decisión adoptada mediante votación por 62 votos contra 32 y 9 abstenciones en la 1975ª sesión de la Cuarta Comisión celebrada el 27 de septiembre de 1972, Acta resumida Documento A/C.4/SR.1975.

²⁸.- Vid. Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos, tema 64, Informe de la Cuarta Comisión, Documento A/8957 de 15 de diciembre de 1972, párr. 5.

²⁹.- Ibid., tema 65, Documento A/8889 de 13 de noviembre de 1972, párr. 6.

³⁰.- Ibid., tema 66, Documento A/8933 de 6 de diciembre de 1972, párr. 5.

Cuarta Comisión ³¹ que, en este caso, además de aprobarla, la remitió como recomendación propia a la Asamblea General. Al igual que había sucedido en el vigésimo séptimo período de sesiones, varios representantes manifestaron su oposición a la extensión de una invitación de este tenor por considerarla ilegal desde el punto de vista de la Carta ante la ausencia de disposición constitucional alguna al respecto ³².

La Asamblea General aprobó el 3 de octubre de 1973 ³³ la recomendación de la Cuarta Comisión así como el Informe de la Quinta Comisión con las consecuencias administrativas y financieras de la propuesta ³⁴, pero conviene subrayar, en primer lugar, que si en el período de sesiones anterior la Cuarta Comisión no transmitió tal propuesta a la Asamblea General pudo deberse al hecho de que para aquel período de sesiones no se preveía la posibilidad de una ayuda financiera que permitiera la participación de los representantes de los movimientos de liberación y una ayuda de tal carácter precisaría de la autorización de la Asamblea General ³⁵.

En segundo lugar, ha de precisarse que lo que jurídicamente se adoptó fué una decisión de la Asamblea General y no una resolución de dicho órgano, lo que no significa que la medida carezca de carácter obligatorio para el órgano subsidiario al que

³¹.- Contendida en la Carta de fecha 21 de septiembre de 1973 dirigida al Presidente de la Cuarta Comisión por el Presidente del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, Documento A/C.4/759 de 21 de septiembre de 1973.

³².- Vid. los debates de la Cuarta Comisión en su sesión de 27 de septiembre de 1973, Acta resumida Documento A/C.4/SR.2027, con la oposición manifiesta de los representantes de Portugal (Sr. DA COSTA LOBO), Sudáfrica (Sr. STEWARD), Estados Unidos (Sr. SCHAUFLE) y Reino Unido (Sr. HINCHCLIFFE). Vid. asimismo la recomendación de la Cuarta Comisión a la Asamblea General en Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período, Anexos, tema 23, Informe de la Cuarta Comisión sobre la cuestión de invitar a los dirigentes de los movimientos de liberación nacional de los territorios coloniales de Africa reconocidos por la Organización de la Unidad Africana a participar como observadores en las deliberaciones de la Comisión, Documento A/9174 de 28 de septiembre de 1973, párr. 3.

³³.- Sin debate y con una votación de 80 a favor, 9 en contra y 4 abstenciones. Vid. Acta taquigráfica, Documento A/PV.2139, párr. 358.

³⁴.- Consecuencias administrativas y financiera de la propuesta recomendada por la Cuarta Comisión (A/9174, párr. 3). Informe de la quinta Comisión, Documento A/9175 de 2 de octubre de 1973.

³⁵.- En efecto, se requeriría una asignación adicional en el presupuesto del ejercicio de 1973 para que la Organización pudiera sufragar los gastos de viaje de ida y vuelta en clase económica desde Africa y las dietas de siete representantes de movimientos de liberación para un período que no excediese de tres semanas. Ibid., párr. 3.

va dirigida, pero si que nos hallamos ante un nuevo indicador de la indecisión de la práctica en esta materia concreta y, en general, de una cierta confusión también en el plano terminológico ³⁶.

Del carácter irregular de los primeros tiempos de este proceso evolutivo es también prueba el que en el siguiente período de sesiones la propuesta del Comité Especial fuera aprobada por la Cuarta Comisión ³⁷ y aunque comportaría consignación de créditos, no fué remitida por esta Comisión a la Asamblea General. En este mismo vigésimo noveno período de sesiones se adoptó, como veremos, la resolución 3280 (XXIX) que permitiría, de acuerdo con sus disposiciones, la participación como observadores de los movimientos de liberación nacional en posteriores períodos de sesiones de la Cuarta Comisión.

b) Ante la Comisión Política Especial.

Ante esta Comisión, a la que correpondía habitualmente debatir el tema del programa titulado "Informe del Comisionado General del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas (OOPS) para los refugiados de Palestina en el Cercano Oriente", trece delegaciones árabes solicitaron en 1965 que se oyera a una delegación de la OLP, representante del pueblo árabe de Palestina ³⁸. El Presidente de la Comisión, de conformidad con la práctica seguida de invitar a formular declaraciones a título individual, propuso invitar a los delegados de la OLP en base a este título, tal como se venía haciendo desde 1952 con otras personas que se

³⁶.- Vid. en este sentido G. GARZON CLARIANA: "El valor jurídico de las declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas", *Revista Jurídica de Catalunya*, 1973.3, pág. 584.

³⁷.- Vid. la proposición del Comité de los Veinticuatro en Carta de fecha 18 de septiembre de 1974 dirigida al Presidente de la Cuarta Comisión por el Presidente interino del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, Documento A/C.4/770 de 18 de septiembre de 1974. La propuesta fué aprobada por la Cuarta Comisión en su sesión de 23 de septiembre de 1974, Acta resumida Documento A/C.4/SR.2079, párr. 26. Como consecuencia de los cambios políticos operados en Portugal en la primavera de aquel año, su representante en la Cuarta Comisión (Sr. LOPES DA FONSECA) quiso declarar "enfáticamente que su delegación no se opone a que participen en la labor de la Comisión los jefes de los movimientos de liberación de los territorios portugueses. Al contrario, opina que esta participación será sumamente útil" (ibid., párr. 29).

³⁸.- Téngase en cuenta que la OLP se constituyó en 1964.

presentaban ante la Comisión.

El debate no fué sencillo, pues otros representantes, encabezados por Irak y otros países árabes, insistían en que en este caso se trataba de personas que "representaban a una organización" y que no se presentaban "a título particular" ³⁹. Para los que con el Presidente de la Comisión eran partidarios de mantener la práctica establecida, aceptar que las personas a las que se concedía audiencia formularan declaraciones en nombre de la organización política a la que perteneciesen, equivaldría a una especie de "reconocimiento tácito de la organización" ⁴⁰.

La Comisión resolvió finalmente "autorizar a las personas que integran dicha delegación para hablar en la Comisión y hacer las declaraciones que estimen necesarias, sin que esta autorización significase el reconocimiento de la Organización" ⁴¹. Del delicado debate y ecléctico resultado que refleja esta decisión es prueba el que cada vez que intervino uno de los miembros de la delegación de la OLP ⁴² en las actas de la sesión correspondiente en vez de colocar entre paréntesis, detrás del nombre de la persona que interviene, la organización a la que representa (o al Estado al que representa como es la práctica habitual en las Actas resumidas), se transcribiera el siguiente texto: "hablando de conformidad con la decisión adoptada por la Comisión el 20 de octubre de 1965, como una de las personas que integran la delegación de la OLP, sin que ello signifique reconocimiento de esa Organización".

³⁹.- Vid. en especial la intervención del representante de Irak (Sr. PACHACHI) en la 434ª sesión de 19 de octubre de 1965 de la Comisión Política Especial, Acta resumida Documento A/SPC/SR.434, párr. 3.

⁴⁰.- Vid. en este sentido las intervenciones del Presidente de la Comisión (Sr. AUGUSTE de Haití) y de los representantes de Israel (Sr. COMAY), Liberia (Sr. DOSUMU-JOHNSON), Estados Unidos (Sr. FRELINGHUYSEN), Costa Rica (Sr. REDONDO), Reino Unido (Sr. HOPE) y Francia (Sr. ARNAUD) en la citada sesión de la Comisión Política Especial, Acta resumida Documento SPC/SR.434. Los problemas políticos subyacentes a la propuesta planteaban también las posibles analogías entre este caso y el de los peticionarios que intervenían ante la Cuarta Comisión como representantes de un sector de la población de un territorio no autónomo.

⁴¹.- Después de dos sesiones dedicada al examen de la cuestión (de 19 y de 20 de octubre de 1965, Actas resumidas Documentos SPC/SR.434 y SPC/SR.435). Vid. también al respecto Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimoséptimo período, Anexos, tema 35, Informe de la Comisión Política Especial, Documento A/6115 de 23 de noviembre de 1965, párr. 5.

⁴².- En las sesiones de la Comisión Política Especial de 22 de octubre y 9, 10 y 16 de noviembre de 1965, Actas resumidas Documentos SPC/SR.437, SPC/SR.450, SPC/SR.451 y SPC/SR.457 respectivamente.

En períodos de sesiones sucesivos se repetirían nuevas solicitudes avaladas por numerosos países árabes en este mismo sentido y, a propuesta del Presidente de la Comisión, se seguiría el mismo procedimiento de autorizar a la delegación de la OLP para que interviniese sin dejar de mencionar tampoco que ello no debía significar reconocimiento alguno. A partir de 1974, como veremos, los representantes de la OLP intervienen ante la Comisión Política Especial en virtud de la resolución 3237 (XXIX) por la que se concedía a esta organización el estatuto de observadora.

En relación con otro de los temas que se remiten a la Comisión Política Especial se planteó también la cuestión de la representación de los movimientos de liberación nacional. En efecto, en determinadas ocasiones, cuando en la Comisión Política Especial se discutía el tema de la "Política de apartheid del gobierno de Sudáfrica" intervinieron formulando declaraciones dirigentes tanto del ANC ⁴³ como del PAC ⁴⁴, pero siempre lo hacían como invitados a título individual. Su intervención a título individual no excluía que, como es práctica tradicional, detrás del nombre de la persona que intervenía se hiciera constar en las Actas correspondiente, entre paréntesis, la organización a la que pertenecía estrictamente.

En 1974 y a propuesta del Comité Especial del Apartheid ⁴⁵, la Comisión consideró la posibilidad de invitar como observadores a representantes de los movimientos de liberación sudafricanos reconocidos por la OUA. La Comisión, sin someterlo a votación, decidió recomendar a la Asamblea General que accediera a tal solicitud ⁴⁶, a lo que ésta accedió, también sin votación, el 3 de octubre de 1974 ⁴⁷.

⁴³.- El Sr. Oliver TAMBO en la sesión de 8 de octubre de 1963 de la Comisión Política Especial, Acta resumida Documento A/SPC/SR.379.

⁴⁴.- El Sr. NGCOBO en la sesión de 6 de diciembre de 1966 de la Comisión Política Especial, Acta resumida Documento A/SPC/SR.533.

⁴⁵.- Vid. Carta de fecha 20 de septiembre de 1974 dirigida al Presidente de la Comisión Política Especial por el Presidente del Comité Especial del Apartheid, Documento A/SPC/167 de 20 de septiembre de 1974.

⁴⁶.- Aprobando sin votación una declaración del Presidente de la Comisión en la que se tomaban en cuenta también los precedentes establecidos por otras Comisiones de la Asamblea General. Vid. la intervención del Presidente de la Comisión (Sr. LIND de Suecia) en la sesión de 26 de septiembre de 1974, Acta resumida Documento A/SPC/SR.906, párr. 1, así como el Informe de la Comisión Política Especial, Documento A/9774 de 26 de septiembre de 1974, párr. 5.

En años sucesivos, ya sin remitir la cuestión a la Asamblea General, la Comisión Política Especial seguiría invitando a representantes del ANC y del PAC.

c) La adopción de la resolución 3280 (XXIX).

Si el año 1960 es el del inicio, 1974 es el año en que el proceso de institucionalización de la participación como observadores de los movimientos de liberación nacional alcanza sus mayores cotas y se regulariza definitivamente. Teniendo en cuenta los territorios sometidos a dominación colonial en aquel momento, es indudable que en esta institucionalización influyó en gran medida la caída del régimen autoritario portugués con las consiguientes consecuencias políticas en sus territorios coloniales y en los regímenes de su entorno.

Al margen de las específicas resoluciones adoptadas en relación con la OLP que analizaremos posteriormente, en el marco del tema del programa de la Asamblea General titulado "Cooperación entre las Naciones Unidas y la Organización de la Unidad Africana", se adoptó por consenso el 10 de diciembre de 1974 la resolución 3280 (XXIX). En ella, además de insistir en cuestiones generales de cooperación con la OUA, la Asamblea General decidió

"invitar a los representantes de los movimientos de liberación nacional reconocidos por la Organización de la Unidad Africana a que participen regularmente y de conformidad con la práctica anterior, en calidad de observadores, en los trabajos pertinentes de las Comisiones Principales de la Asamblea General y de sus órganos subsidiarios interesados, así como en conferencias, seminarios y otras reuniones celebradas con los auspicios de las Naciones Unidas que sean de interés para sus países, y pide al Secretario General que, en consulta con la Organización de la Unidad Africana, vele

⁴⁷.- Vid. Consecuencias administrativas y financiera de la propuesta recomendada por la Comisión Política Especial (A/9774 párr.5). Informe de la Quinta Comisión, Documento A/9782 de 1 de octubre de 1974, párr. 3. Vid. asimismo la sesión plenaria de la Asamblea General de 3 de octubre de 1974, Acta taquigráfica documento A/PV.2254, párr. 168. La propuesta incluía la necesaria consignación de créditos para facilitar la participación de los representantes de los movimientos de liberación nacional, concretamente la Organización sufragaría con cargo a su presupuesto ordinario los gastos de viaje de ida y vuelta en clase económica desde Africa y de dietas de dos representantes de los movimientos de liberación durante un período que no excediera de tres semanas.

por que se hagan los arreglos necesarios para su participación efectiva, con inclusión de las necesarias disposiciones financieras."

Como se desprende del texto transcrito y como declararon los representantes de Somalia, Alto Volta y Tanzania en relación con el proyecto de resolución ⁴⁸, la pretensión de la resolución era que la participación de los movimientos de liberación nacional tuviera lugar sobre bases regulares, formalizando de una manera más sistemática las decisiones que la Asamblea General y sus Comisiones habían estado adoptando en los últimos años. Precisamente dar carácter institucional a una situación de facto era la objeción que algunos representantes plantearon y que si la resolución se hubiera sometido a votación les habría llevado a votar en contra. Para estos representantes era mejor mantener la asociación de representantes de los movimientos de liberación nacional a los trabajos de los órganos de las Naciones Unidas sólo en casos excepcionales y sobre bases ad hoc ⁴⁹.

Lo cierto es que, pese a la frase paliativa "de conformidad con la práctica anterior", la calidad que la resolución concede a los representantes de movimientos de liberación nacional supera dicha práctica. Así, la participación que se acuerda a dichos representantes no sólo es respecto de las Comisiones Principales de la Asamblea General y de sus órganos subsidiarios, sino que se amplía, sobre esas mismas bases regulares, a conferencias y seminarios que se celebren bajo los auspicios de las Naciones Unidas cuando los intereses de los respectivos países estén en juego.

Además, en el párrafo séptimo de esta resolución 3280 (XXIX), la Asamblea General

"Recomienda a los demás órganos interesados de las Naciones Unidas que, en consulta con la Organización de la Unidad Africana, velen por que se hagan los arreglos

⁴⁸.- Vid. las intervenciones de los Sres. HUSSEIN de Somalia, YAGUIBOU de Alto Volta y SALIM de Tanzania en la sesión plenaria de 10 de diciembre de 1974, Acta taquigráfica Documento A/PV.2312.

⁴⁹.- Vid., por ejemplo, las intervenciones de los representantes de Francia (Sr. GUILHEM DE LATAILLADE) y de la República Federal de Alemania (Sr. VON UTHMANN) en *ibid.*, párr. 114 y 104 respectivamente.

necesarios para facilitar la participación efectiva de esos movimientos de liberación nacional en sus deliberaciones pertinentes."

Una recomendación como ésta, de carácter tan genérico, entra dentro del ámbito de competencias de la Asamblea General y puede considerarse dirigida a cualquier órgano de las Naciones Unidas, incluido el Consejo de Seguridad, pero lo que es cierto es que los arreglos necesarios no significan recomendar expresamente que se otorgue un estatuto de observador ni cualesquiera otra condición específica a los representantes de los movimientos de liberación nacional con lo que la efectividad de la recomendación dependerá, en definitiva, de la voluntad del órgano interesado ⁵⁰.

Las reticencias políticas y jurídicas no impidieron la adopción de esta resolución como tampoco habían obstaculizado la adopción de anteriores decisiones de la Asamblea General y de otros órganos que contribuyeron a consolidar la práctica que estamos analizando. En realidad, nos hallamos ante un ejemplo claro de las virtualidades que puede tener la adopción por consenso de decisiones y resoluciones en el marco de las Naciones Unidas. De haberse sometido a votación la resolución 3280 (XXIX) algunos países hubieran votado en contra lo que, si bien no hubiera impedido la aprobación de la resolución, hubiera "endurecido y petrificado el desacuerdo" ⁵¹ extendiendo la incertidumbre sobre el carácter jurídico de la práctica establecida.

d) Ante la Asamblea General en sesiones plenarias.

Como hemos descrito, hasta 1974 la participación de los representantes de los movimientos de liberación nacional se llevaba a cabo, principalmente y al margen de los órganos subsidiarios, ante las Comisiones Principales de la Asamblea General. Con la resolución 3280 (XXIX) se regularizaría y generalizaría esta práctica, pero no se preveía en ella la participación de los movimientos de liberación directamente en sesiones plenarias de la Asamblea General. Parece, por tanto, que la posibilidad de

⁵⁰.- Vid. en relación con el Consejo de Seguridad los comentarios a este respecto de P. TAVERNIER: "L'année des Nations Unies. Questions juridiques", AFDI 1974, pág. 492.

⁵¹.- Vid., por ejemplo, las reflexiones de J.A. CARRILLO SALCEDO: "Mayoría y acuerdo general en el desarrollo progresivo del derecho internacional", REDI 1967, pág. 4.

intervenir ante la Asamblea General se reserva sólo a los representantes de los Estados.

Sin embargo, antes de empezar a debatir en 1974 la Cuestión de Palestina, la Asamblea General adoptó, sobre la base de un proyecto patrocinado por 72 países, la resolución 3210 (XXIX) de 14 de octubre de 1974 por la que la Asamblea General, considerando que el pueblo palestino es la principal parte interesada en la cuestión de Palestina,

"Invita a la Organización de Liberación de Palestina, representante del pueblo palestino, a participar en las deliberaciones de la Asamblea General sobre la cuestión de Palestina en sesiones plenarias."

Era la primera ocasión en que se planteaba la participación de una delegación de un movimiento de liberación nacional ante la Asamblea General en sesión plenaria y la propuesta recibió el apoyo mayoritario de dicho órgano. La resolución obtuvo sólo cuatro votos en contra (Estados Unidos, Israel, Bolivia y República Dominicana) y veinte abstenciones por ciento cinco votos favorables ⁵². Sin embargo, no dejaron de manifestarse opiniones reticentes, incluso entre Estados que votaron a favor de la propuesta, sobre la base de considerar que sólo los representantes de los Estados podían participar en las deliberaciones de la Asamblea General reunida en sesiones plenarias y que para otros representantes no gubernamentales la práctica establecida sólo permitía que, en todo caso, fueran escuchados en las Comisiones Principales ⁵³.

Aceptada su participación, una delegación de la OLP encabezada por el Sr. Yaser ARAFAT intervino ante la Asamblea General durante el debate de la Cuestión de Palestina en su vigésimo noveno período de sesiones, ámbito material y temporal de

⁵².- Vid. Acta taquigráfica de la sesión plenaria de la Asamblea General de 14 de octubre de 1974, Documento A/PV.2268, párr. 75.

⁵³.- Vid. las intervenciones de los representantes del Reino Unido (Sr. RICHARD), Italia (Sr. PLAJA), Estados Unidos (Sr. SCALI), Bélgica (Sr. LONGERSTAEY), Países Bajos (Sr. KAUFMANN) y Canadá (Sr. RAE) en la sesión plenaria de 14 de octubre de 1974, Acta taquigráfica Documento A/PV.2268, todas ellas coincidentes en subrayar sus reservas a conceder a la OLP una prerrogativa que consideran contraria a una práctica bien establecida y existente.

la invitación contenida en la resolución 3210 (XXIX)⁵⁴. La intervención de la OLP y el debate en la Asamblea General propiciaron la posterior adopción de la resolución 3237 (XXIX) de 22 de noviembre de 1974 por la que se otorgaba la condición de observadora permanente a la Organización de Liberación de Palestina. Si cuando se adoptó la resolución 3210 (XXIX) varios Estados manifestaron sus reservas, la nueva propuesta concitó la oposición de más Estados⁵⁵ con el argumento de que la práctica anterior sólo permitía la concesión del estatuto de observador permanente a Estados soberanos o asociaciones de Estados soberanos⁵⁶.

La resolución 3237 (XXIX), además de invitar a la OLP de forma permanente a participar en los períodos de sesiones y trabajos de la Asamblea General, extendía la invitación a todas las conferencias internacionales que se convocasen bajo el patrocinio de la Asamblea General y consideraba que dicho movimiento de liberación debería tener derecho a participar en todas las conferencias internacionales patrocinadas también por otros órganos de las Naciones Unidas. A partir de esta resolución, la OLP se beneficia de un tratamiento ciertamente favorable⁵⁷ que incluso, de hecho, se aproxima bastante al que podría gozar un Estado⁵⁸. Como indicaba la Oficina de Asuntos Jurídicos, "la OLP ha venido gozando de derechos de participación más amplios que otras entidades que participan en calidad de observadoras" en virtud de los términos "sui generis" de la resolución 3237 (XXIX)⁵⁹.

⁵⁴.- El Sr. Yaser ARAFAT intervino en la 2282ª sesión plenaria de la Asamblea General de 13 de noviembre de 1974, Acta taquigráfica Documento A/PV.2282 y Corr.1, párr. 3 y ss.

⁵⁵.- Igualmente en minoría. La votación nominal tuvo el siguiente resultado: 95 a favor, 17 en contra y 19 abstenciones. Vid. Acta taquigráfica de la 2296ª sesión de la Asamblea General de 22 de noviembre de 1974, Documento A/PV.2296, párr. 111.

⁵⁶.- Vid. en *ibid.*, las intervenciones de los representantes del Reino Unido (Sr. RICHARD), Canadá (Sr. RAE), Irlanda (Sr. KENNEDY), República Federal de Alemania (Barón von WECHMAR), Bélgica (Sr. LONGERSTAEY), Noruega (Sr. ARVESEN) e Italia (Sr. PLAJA).

⁵⁷.- Vid. en este sentido C. LAZARUS: "Le statut ..", *op. cit.*, pág. 194, para quien este tratamiento es excesivamente favorable y "n'est guère justifiable".

⁵⁸.- Como indicaba el representante del Reino Unido (Sr. RICHARD) oponiéndose a la concesión de la condición de observadora, "desde todo punto de vista, excepto el derecho formal a presentar propuestas y votar, se está considerando a la OLP como si fuera un Estado Miembro de las Naciones Unidas." Vid. su intervención en la ya citada sesión plenaria de 22 de noviembre de 1974, Documento A/PV.2296, párr. 55.

⁵⁹.- Vid. Opinión Jurídica de 23 de septiembre de 1982 sobre la situación de la OLP en las Naciones Unidas, AJNU 1982, Documento ST/LEG/SER.C/20, pág. 169.

Las características particulares y la importancia política de la Cuestión Palestina comportaran también que una vez proclamado el Estado de Palestina por el Consejo Nacional de Palestina el 15 de noviembre de 1988, la Asamblea General adoptara la resolución 43/177 de 15 de diciembre de 1988 por la que

"Decide que, a partir del 15 de diciembre de 1988, en el sistema de las Naciones Unidas se utilice la designación "Palestina" en vez de la designación "Organización de Liberación de Palestina", sin perjuicio de las funciones y la condición de observadora de la Organización de Liberación de Palestina dentro del sistema de las Naciones Unidas, de conformidad con la práctica y las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas".

Aunque se mantiene el mismo estatuto de observador para la OLP, es evidente que esta resolución comporta un reforzamiento en términos políticos, ya que no jurídicos, de la posición de este movimiento de liberación nacional en el sistema de las Naciones Unidas. Con el mismo estatuto de observador se habla, a partir de esta resolución, de la Misión de Observación de Palestina o del Observador permanente de Palestina y no de la Misión de Observación de la OLP o del Observador permanente de la OLP lo que, sin duda, aproxima en términos semiológicos su tratamiento al de los Estados no Miembros que mantienen una Misión permanente de Observación.

Una invitación con este carácter permanente, permitiendo la participación en sesiones plenarias de la Asamblea General y con la perspectiva de invitación a participar en conferencias internacionales, sólo volvería a formularse en 1976 para la South West African People's Organization (SWAPO) mediante la resolución 31/152 de 20 de diciembre de 1976 ⁶⁰. Para el resto de movimientos de liberación nacional su participación, ya sea sobre bases regulares o *ad hoc*, quedaba circunscrita a las conferencias internacionales a las que fueran invitados, a los órganos subsidiarios y a las Comisiones Principales de la Asamblea General.

⁶⁰.- La consolidación de la práctica así como las consideraciones políticas del caso, permitieron que esta resolución fuera aprobada por 113 votos contra ninguno y trece abstenciones. Vid. Acta taquigráfica de la 105ª sesión plenaria de la Asamblea General de 20 de diciembre de 1976, Documento A/31/PV.105, párr. 8.

Pese a ello, ha de señalarse la extensión de una práctica de carácter procedimental que permitiría la participación de representantes de los movimientos de liberación nacional en sesiones plenarias de la Asamblea General cuando se discutiese el tema del programa concerniente a su territorio. Así, por ejemplo, el tema de la "Política de apartheid del Gobierno de Sudáfrica" que, como dijimos, se examinaba en la Comisión Política Especial, pasó a examinarse a partir de 1976 en sesiones plenarias y, por ello, la Asamblea General decidió permitir, dada la excepcional importancia del tema, que pudieran participar en sus debates tanto los representantes de la OUA como los de los movimientos de liberación reconocidos por la OUA ⁶¹.

A partir de la consolidación de esta práctica, cabe afirmar que los movimientos de liberación nacional pueden estar representados ante la Asamblea General o bien por el cauce de una resolución específica (el caso de la OLP y la SWAPO) o bien mediante el procedimiento de examinar el tema pertinente en sesión plenaria, si bien en este segundo supuesto, los representantes del movimiento de liberación nacional ven limitada su participación a las deliberaciones sobre dicho tema.

B) ANTE EL CONSEJO DE SEGURIDAD.

No existe en el Reglamento provisional del Consejo de Seguridad ninguna previsión sobre la participación de los movimientos de liberación nacional ni se han adoptado en este órgano resoluciones o decisiones sustantivas sobre la posibilidad de que dichos movimientos puedan estar representados en sus sesiones y trabajos. Ha sido

⁶¹.- El Presidente de la Asamblea General justifica este planteamiento en una doble razón: por un lado, porque de conformidad con la práctica anterior estos observadores habían participado en la discusión de este tema en las Comisiones Principales; por otro lado, había sido la propia Asamblea General quien decidió pasar a examinar el tema en sesiones plenarias, por lo que parecía apropiado que pudieran seguir participando en los debates sobre el tema. Vid. la intervención del Presidente de la Asamblea General (Sr. AMERASINGHE de Sri Lanka) formulando esta propuesta en el Acta taquigráfica de la sesión plenaria de 26 de octubre de 1976, Documento A/31/PV.41, párrafos 18 a 22.

El resto de organizaciones y personas (organizaciones no reconocidas por la OUA, partidos políticos, representantes de organizaciones no gubernamentales y particulares en calidad de peticionarios) que solicitaron intervenir en el examen del tema fueron autorizadas a hacer uso de la palabra en la Comisión Política Especial. Vid. concretamente la decisión adoptada por la Asamblea General en su sesión de 2 de noviembre de 1976, Acta taquigráfica Documento A/31/PV.52, párr. 2, para las siguientes organizaciones: Consejo Mundial de la Paz, American Committee on Africa, Interfaith Center on Corporate Responsibility, Black Consciousness Movement y Conseil québécois de la paix.

a través de vías de carácter procedimental que representantes de movimientos de liberación nacional han podido estar representados y formular declaraciones ante el Consejo de Seguridad.

a) El procedimiento del artículo 39 del Reglamento provisional.

Como ya hemos tenido ocasión de señalar, el artículo 39 del Reglamento provisional del Consejo de Seguridad ⁶² prevé la posibilidad de que el Consejo invite, para que le proporcionen información o le presten ayuda en el examen de determinados asuntos, a personas que considere especialmente calificadas para esta finalidad. Con el amparo de esta previsión, el Consejo ha invitado a lo largo de los años a numerosas personas de la más variada procedencia. Por esta vía, se ha invitado a representantes de Organismos especializados y de otras Organizaciones internacionales y también a numerosos representantes de movimientos de liberación, grupos políticos y religiosos, organizaciones no gubernamentales, comunidades étnicas, funcionarios de las Naciones Unidas e individuos particulares.

Sin embargo, en todos estos supuestos el Consejo no se plantea el problema de que estas personas sean representantes de entidades no estatales pues la invitación se considera formulada a título individual. El Consejo de Seguridad se atiene tan sólo a la solicitud formulada por uno o varios Estados Miembros ⁶³ y basa su decisión únicamente en el hecho de que la persona invitada tenga la posibilidad de proporcionarle una información que sea de utilidad para el Consejo ⁶⁴. Así, representantes de movimientos de liberación, con independencia de su reconocimiento por la OUA, han tenido la posibilidad de formular declaraciones ante el Consejo de

⁶².- Documento S/96/Rev.6, de enero de 1974 ya citado.

⁶³.- Como señalaría el Presidente del Consejo de Seguridad (Sr. FARAH de Somalia) en la sesión del Consejo de 31 de enero de 1972, "si una persona desea hablar debe naturalmente tomar contacto con un miembro del Consejo, ya que éste es el que debe proponer que la persona sea escuchada, en lugar de que la persona lo solicite al Consejo directamente". Vid. su intervención en las Actas taquigráficas de dicha sesión, Documento S/PV.1630, párr. 10.

⁶⁴.- Sin tener en cuenta cuestiones jurídicas o de orden constitucional como afirma, por ejemplo, el representante de Francia (Sr. SEYDOUX) en la sesión del Consejo de 27 de febrero de 1964, Acta taquigráfica Documento S/PV.1098, párr. 28, en relación con la invitación al Sr. DENKTAS como representante de la comunidad turco-chipriota.

Seguridad durante el examen de cuestiones concernientes a sus respectivos territorios. Esta posibilidad, aunque formulada a título individual, ha podido darse en mayor medida que ante otro órgano principal, la Asamblea General, ya que el Reglamento de la Asamblea carece de un mecanismo como el del artículo 39.

Que se trata de una invitación a título individual ⁶⁵ lo prueba incluso que la decisión del Consejo autorizando las pertinentes invitaciones no menciona siquiera la organización o movimiento de liberación al que pertenezca la persona invitada. Sólo con el cotejo paralelo de los documentos oficiales que reproducen la correspondiente solicitud puede verificarse la pertenencia a un determinado movimiento de liberación nacional de la persona invitada ⁶⁶.

b) La invitación a la Organización de Liberación de Palestina.

A partir de 1975 se instaura un procedimiento específico respecto de la representación de la OLP ante el Consejo de Seguridad. Las invitaciones que se formulan a la OLP para participar en los debates no se hacen ni en virtud del artículo 39 ni en virtud del artículo 37 del Reglamento del Consejo ⁶⁷, pero "implican la concesión de los mismos derechos de participación conferidos a un Estado Miembro que fuese invitado a participar con arreglo al artículo 37". Es evidente que estamos ante un trato más favorable, en el plano de la presentación de proposiciones y proyectos de

⁶⁵.- En la ya citada sesión 1630ª del Consejo de Seguridad, su Presidente afirmó también que "cuando alguien habla ante el Consejo lo hace a título individual y no necesariamente como representante de una organización". Vid. Acta taquigráfica, Documento S/PV.1630 ya citado, párr. 8.

⁶⁶.- Así, por ejemplo, en la sesión de 3 de marzo de 1988, Acta taquigráfica Documento S/PV.2793, el Consejo decidió "a solicitud de los representantes de Argelia, Senegal y Zambia, que se cursaran invitaciones al Sr. Neo MNUMZANA, al Sr. Lesaoana MAKHANDA y al Sr. Helmut ANGULA, de conformidad con el artículo 39 del reglamento provisional". En las respectivas solicitudes consta la adscripción de estas personas al ANC, al PAC y a la SWAPO respectivamente.

⁶⁷.- El artículo 37 dispone que "Todo Estado Miembro de las Naciones Unidas que no sea miembro del Consejo de Seguridad podrá ser invitado, como consecuencia de una decisión del Consejo de Seguridad, a participar, sin voto, en la discusión de toda cuestión sometida al Consejo de Seguridad, cuando el Consejo de Seguridad considere que los intereses de ese Estado Miembro están afectados de manera especial o cuando un Estado Miembro lleve a la atención del Consejo de Seguridad un asunto, con arreglo al párrafo 1 del artículo 35 de la Carta".

resolución ⁶⁸, para la OLP que el que se otorga al resto de movimientos de liberación nacional y que puede tener su explicación por un lado, en la importancia política de la Cuestión Palestina y, por otro lado, en el hecho de que la OLP ostente la condición de observadora permanente ante la Asamblea General que le otorga, como hemos analizado, mayores prerrogativas que a otros movimientos de liberación nacional.

Ahora bien, que por la vía procedimental se pretenda su equiparación, en el plano de los derechos de participación, a los Estados Miembros no pertenecientes al Consejo, no ha sido aceptado en ningún momento por parte de los Estados Unidos y demás países occidentales ⁶⁹. De hecho, mientras que las invitaciones que se formulan por la vía del artículo 39 se adoptan normalmente sin objeciones, las invitaciones a la OLP a partir de 1975 se adoptan por votación, siempre con el voto contrario de Estados Unidos y la oposición o abstención de Francia, el Reino Unido y otros países occidentales miembros del Consejo ⁷⁰. Para estos países sería admisible que la OLP fuera autorizada a formular declaraciones ante el Consejo pero con aplicación del artículo 39 del Reglamento de conformidad con las prácticas establecidas y no concediéndole más derechos que a otros Estados observadores y otros movimientos de

⁶⁸.- En efecto, al conferirse a la OLP los mismos derechos de participación que se conferían a un Estado Miembro que fuera invitado de conformidad con el artículo 37, es de aplicación el artículo 38, también del Reglamento Provisional, que establece dichos derechos de participación. Así, el artículo 38 dispone: "Un Estado Miembro de las Naciones Unidas que sea invitado, conforme al artículo anterior o en virtud del artículo 32 de la Carta, a participar en las discusiones del Consejo de Seguridad podrá presentar proposiciones y proyectos de resolución. Estas proposiciones y proyectos de resolución sólo podrán ser sometidos a votación a petición de un representante en el Consejo de Seguridad".

⁶⁹.- Para L. GROSS: "Voting in the Security Council and the PLO", *AJIL* 1976.3, pág. 477, la propuesta en parte era de procedimiento (la invitación a la OLP) y en parte era sustantiva (la concesión de los mismos derechos que los Estados) y ponía de relevancia problemas constitucionales de primera magnitud. En opinión de este autor, la votación del Consejo de Seguridad, al menos sobre la parte sustantiva (pues considera que se podía haber solicitado votación separada), debía haberse hecho en consonancia con lo dispuesto en el artículo 27.3 de la Carta, lo que hubiera impedido su adopción ante el voto contrario de dos miembros permanentes, Estados Unidos y el Reino Unido.

⁷⁰.- Vid. el Acta taquigráfica de la sesión de 4 de diciembre de 1975, Documento S/PV.1859, donde se adopta por vez primera una decisión de esta naturaleza. Nuevas invitaciones con un resultado similar en su votación se adoptan en las sesiones de 12 de enero de 1976 (S/PV.1870), 22 de marzo de 1976 (S/PV.1893), 4 de mayo de 1976 (S/PV.1916), 9 de junio de 1976 (S/PV.1924) y 1 de noviembre de 1976 (S/PV.1966). Decisiones del mismo tenor se han ido adoptando normalmente y hasta el momento actual. La decisión de invitar a la OLP, con el carácter descrito, siempre comporta una votación del Consejo de Seguridad.

liberación nacional ⁷¹.

C) ANTE EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL.

En el Consejo Económico y Social también se opera el proceso que hemos indicado en el sentido de que es en los órganos subsidiarios donde se inicia la representación de los movimientos de liberación nacional. Es cierto que las materias competencia del Consejo afectan a los territorios de cuyos pueblos dichos movimientos son sus legítimos representantes, pero la cooperación económica y social se canaliza a través de las Comisiones Regionales y de las actividades operacionales de los Organismos especializados y otros órganos de las Naciones Unidas.

En su condición de centro coordinador y armonizador del sistema, el Consejo Económico y Social instó repetidamente a todos los Organismos especializados y a las Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a adoptar las medidas de procedimiento pertinentes para que los representantes de los movimientos de liberación nacional reconocidos por la OUA pudieran participar plenamente como observadores en todas las deliberaciones relativas a sus países y para que los proyectos de asistencia pudieran ejecutarse en beneficio de dichos movimientos y de los pueblos de las regiones liberadas ⁷².

En virtud de su propio llamamiento y teniendo en cuenta las resoluciones 3237 (XXIX) y 3280 (XXIX) de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social modificó su Reglamento introduciendo un nuevo artículo 73 del siguiente tenor:

"El Consejo podrá invitar a cualquier movimiento de liberación nacional reconocido por

⁷¹.- Vid. las intervenciones de los representantes de los Estados Unidos (Sr. MOYNIHAN), Francia (Sr. GUIRINGAUD), Reino Unido (Sr. RICHARD), Italia (Sr. VINCI), Japón (Sr. SAITO) y Costa Rica (Sr. SALAZAR) en la sesión del Consejo de 4 de diciembre de 1975, Documento S/PV.1859 ya citado.

⁷².- Vid. resolución 1892 (LVII) de 1 de agosto de 1974 del Consejo Económico y Social sobre "Aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales por los organismos especializados y las instituciones internacionales relacionadas con las Naciones Unidas", adoptada sin votación pero con las reservas de Francia, Estados Unidos, República Federal de Alemania, Reino Unido, Canadá y Países Bajos.

la Asamblea General, o de conformidad con resoluciones aprobadas por ésta, a participar, sin derecho de voto, en sus deliberaciones sobre cualquier asunto de particular interés para ese movimiento." ⁷³

Los representantes de los Estados Unidos y de Francia se adhirieron al consenso, pero hicieron constar también sus reservas en relación con la representación de movimientos de liberación nacional sosteniendo como más apropiada la práctica de examinar cada caso en particular sobre bases *ad hoc* ⁷⁴. De otra parte, SYBESMA subraya, en relación con el nuevo artículo del Reglamento, que este parece dirigirse a todos los movimientos de liberación nacional y no sólo a los reconocidos por la OUA ⁷⁵. Sin embargo, creemos que la remisión al reconocimiento por la Asamblea General o de conformidad con sus resoluciones lleva implícito el reconocimiento por la Organización internacional regional interesada.

De conformidad con lo dispuesto en este artículo, y a solicitud de la OLP, el Consejo decidió el 3 de julio de 1975 ⁷⁶ invitar a la OLP a participar, sin derecho de voto, en sus deliberaciones sobre cualquier asunto de particular interés para esa Organización. La invitación se formuló con carácter permanente y con la misma amplitud material que la resolución 3237 (XXIX) de la Asamblea General.

Ha de notarse, sin embargo, la posición más debilitada de los observadores de movimientos de liberación nacional en el Consejo Económico y Social en relación con los representantes de Organizaciones internacionales y de organizaciones no gubernamentales, ya que a éstos se les notifica la fecha de apertura del período de

⁷³.- Modificación del Reglamento aprobada por consenso mediante la resolución 1949 (LVIII) de 8 de mayo de 1975. Vid. Reglamento del Consejo Económico y Social, Documento E/5715/Rev.1 de abril de 1983 ya citado.

⁷⁴.- Vid. las intervenciones de los representantes de los Estados Unidos (Sr. KITCHEN) y de Francia (Sra. DERRE) en la sesión del Consejo de 8 de mayo de 1975, Acta resumida Documento E/SR.1952, párrafos 24 y 27 respectivamente.

⁷⁵.- Vid. R.G. SYBESMA-KNOL: The status of observers in the United Nations, Vrije Universiteit Brussel, Brussel 1981, pág. 253.

⁷⁶.- Mediante su decisión 129 (LIX) adoptada sin votación y con las reservas expresas de la delegación de los Estados Unidos (vid. Acta resumida de la sesión de 3 de julio de 1975 del Consejo Económico y Social, Documento E/SR.1954, párr. 3).

sesiones, se les comunica el programa provisional y se les autoriza, con determinada condiciones, a proponer la inclusión de temas en el programa provisional del Consejo. El reglamento del Consejo no extiende ninguna de estas prerrogativas a los representantes de los movimientos de liberación nacional.

2.- LA REPRESENTACION ANTE LOS ORGANOS SUBSIDIARIOS.

Abordaremos ahora el análisis de la representación de los movimientos de liberación nacional ante los órganos subsidiarios de las Naciones Unidas, para lo que distinguiremos entre los órganos subsidiarios que dependen de la Asamblea General y los que dependen del Consejo Económico y Social.

A) ANTE LOS ORGANOS SUBSIDIARIOS DE LA ASAMBLEA GENERAL.

Como ya hemos señalado, las resoluciones concediendo el estatuto de observador de carácter permanente a la OLP y a la SWAPO invitaban a estos movimientos de liberación nacional a asistir a los períodos de sesiones y trabajos de la Asamblea General. El criterio de la Secretaría es que si bien el carácter genérico de la frase "los períodos de sesiones y los trabajos de la Asamblea General" podría incluir a sus órganos subsidiarios, la participación en ellos de la OLP y de la SWAPO dependerá de las atribuciones, estructura, funciones y métodos del órgano de que se trate ⁷⁷. Igualmente dependerá de las características de cada órgano subsidiario la efectividad de la invitación a participar en sus labores extendida por la Asamblea General mediante su resolución 3280 (XXIX).

De esta manera, donde se ha llevado a cabo con mayor intensidad la participación de los representantes de los movimientos de liberación nacional ha sido

⁷⁷.- Vid. la Opinión Jurídica de 5 de junio de 1980, AJNU 1980, Documento ST/LEG/SER.C/18, pág. 209. En la Opinión Jurídica se reconoce que, de acuerdo con su Mandato y su propia práctica, la Comisión Consultiva del Organismos de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) estaba facultada para permitir a la OLP participar con carácter de observadora en sus reuniones aunque éstas sean a puerta cerrada.

precisamente en el seno de los órganos subsidiarios especialmente interesados en las materias relativas al ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos sometidos a dominación colonial, a regímenes de apartheid o desplazados. Además, ya hemos subrayado que es en alguno de estos órganos donde se inicia e impulsa la institucionalización de la representación de los movimientos de liberación nacional.

a) Ante el Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.

Este Comité especial, conocido también con el nombre de Comité para la descolonización o Comité de los veinticuatro, se creó, como ya hemos indicado, mediante la resolución 1654 (XVI) de 27 de noviembre de 1961 de la Asamblea General para impulsar la aplicación de la Declaración contenida en la resolución 1514 (XV). En el proceso evolutivo que hemos descrito, en un primer momento a este Comité Especial se extenderá el mecanismo de los peticionarios, tanto de territorios no autónomos como de territorios en fideicomiso y de la concesión de audiencias a título individual.

El avance cualitativo no se operará hasta su vigésimo sexto período de sesiones, cuando el Comité Especial se propuso estudiar la posibilidad de vincular más estrechamente a su labor a los representantes de los movimientos de liberación⁷⁸. La decisión vino incentivada por las actividades y resoluciones adoptadas por la Asamblea General en relación con la celebración del décimo aniversario de la resolución 1514 (XV), de manera especial por la resolución 2621 (XXV) de 12 de octubre de 1970 que, con un lenguaje muy comedido disponía que

"En los casos en que resulte necesario, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas invitarán a los representantes de los movimientos de liberación a participar, en una capacidad adecuada, en las actividades de dichos órganos relativas a sus países."

⁷⁸.- Vid. Informe del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, Volumen I, Documento A/8423/Rev.1, suplemento nº 23, párr. 200.

La decisión del Comité especial fué avalada por la Asamblea General mediante su resolución 2878 (XXVI) de 20 de diciembre de 1971 con la pertinente contención en el lenguaje: "siempre que sea necesario y en la calidad que corresponda". Ello no fué obstáculo para que en su vigésimo séptimo período de sesiones el Comité Especial decidiera, en consulta con la OUA y por su intermedio, invitar a los representantes de los movimientos de liberación interesados a que participasen como observadores en las actuaciones del Comité y recomendar a la Asamblea General que adoptara las disposiciones financieras necesarias para sufragar los gastos de esta representación ⁷⁹. A partir de este período de sesiones se consolidó la práctica de invitar como observadores a representantes de los movimientos de liberación, siempre por intermedio de la OUA, de tal manera que en diferentes períodos de sesiones participaron en las deliberaciones del Comité Especial el FNLA, el MPLA, el PAIGC, el FRELIMO, el ZANU, el ZAPU, la SWAPO, el MOLINACO, la UNITA, el MLSTP y el ANZC.

También a partir de 1982 el ANC y el PAC participan en las labores del Comité pero en un plano distinto. Su representación ante el Comité especial no concierne directamente a la aplicación de la resolución 1514 (XV), sino a otras resoluciones de la Asamblea General que han identificado la situación de los pueblos sometidos a regímenes de apartheid con la de los pueblos sometidos a dominación colonial. Es por ello que formulan declaraciones con el consentimiento del Comité Especial ⁸⁰ y normalmente sólo participan en las deliberaciones pertinentes del Subcomité de Peticiones, Información y Asistencia ⁸¹.

b) Ante el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia.

Tal como dispone la resolución 2248 (S-V) de 19 de mayo de 1967, desde su

⁷⁹.- Vid. Informe del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, Volumen I, Documento A/8723/Rev.1, suplemento nº 23, párr. 103.

⁸⁰.- Vid. Informe del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, Documento A/37/23/Rev.1, suplemento nº 23, párr. 91.

⁸¹.- Vid. Informe del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, Documento A/39/23, suplemento nº 23, párr. 76.

creación, el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia tiene como misión la de administrar el territorio con la "máxima participación posible" del pueblo namibiano. En virtud de este mandato, el Consejo examinó esta cuestión de la participación y decidió consultar a la OUA acerca de qué organización u organizaciones eran, a su juicio, las más representativas del pueblo del Territorio. La respuesta de la OUA fué que únicamente reconocía a la South West Africa People's Organization (SWAPO) ⁸².

En el seno del Consejo se pretendió abrir la participación a otros grupos políticos, organizaciones y movimientos de liberación sobre la base de que todos tuvieran iguales oportunidades de participación, por lo que se celebraron consultas, se concedieron audiencias a sus representantes ⁸³ y se siguió manteniendo en estudio la cuestión sin llegar a alcanzar arreglos definitivos. Como ya hemos indicado, esta pretensión tuvo que hacer frente a las discrepancias entre los diferentes grupos políticos namibianos y a la presión de la OUA que pretendía que su reconocimiento fuera una consideración esencial ⁸⁴.

En 1972, aún sin poder resolver definitivamente la cuestión, el Consejo tomó nota de la oportunidad brindada de manera oficiosa a la SWAPO para asistir como observadora ⁸⁵, situación que cristalizaría en el siguiente período de sesiones con la concesión del estatuto de observador ⁸⁶. Mediante su resolución 3111 (XXVIII) de 12 de diciembre de 1973, la Asamblea General no sólo tomó nota de esta decisión, sino que también reconoció a la SWAPO como "el auténtico representante del pueblo de

⁸².- Vid. Informe del Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, Documento A/7338, párr. 41.

⁸³.- En 1969 el Consejo concedió audiencia a representantes de la SWAPO, la SWANU, la SWANIO y la SWANUF. Vid. Informe del Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, Documento A/7624/Rev.1, suplemento nº 24, párrafos 15 y 16.

⁸⁴.- Como se indica en el Informe del Consejo, de las consultas realizadas con la OUA quedó claro que la designación realizada por esta Organización debería "ser una consideración fundamental para el Consejo cuando decidiera sobre la cuestión de la participación". Vid. Informe del Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, Documento A/8024, suplemento nº 24, párr. 36.

⁸⁵.- Vid. Informe del Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, Documento A/8724, suplemento nº 24, párr. 187.

⁸⁶.- Vid. Informe del Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, Documento A/9024, suplemento nº 24, párr. 280.

Namibia".

Los representantes de la SWAPO han participado desde entonces como observadores en todas las sesiones del Consejo, sus comités permanentes y otros comités establecidos por el Consejo, así como en las actividades del Consejo vinculadas a la representación de los intereses namibianos ante Organizaciones y conferencias internacionales. Así, ha sido usual que un representante de la SWAPO acompañara a las misiones del Consejo en sus consultas con Gobiernos y con otros órganos de las Naciones Unidas y a las delegaciones del Consejo en conferencias internacionales ⁸⁷, e incluso en algunas ocasiones se designó a representantes de la SWAPO para representar al Consejo en Conferencias internacionales por no estar el Consejo en condiciones de enviar a uno de sus miembros ⁸⁸.

c) Ante el Comité Especial contra el apartheid.

La evolución del proceso de representación de los movimientos de liberación nacional ante el Comité especial contra el apartheid sigue los mismos parámetros que hemos indicado respecto a otros órganos: en un primer estadio se adopta la fórmula de los peticionarios y de la solicitud de audiencias para, después de unos años de práctica irregular, consolidar un estatuto de observadores para los movimientos de liberación nacional entre los años 1973-1974.

En el vigésimo cuarto período de sesiones el Comité especial recomendó a la Asamblea General que se facilitara ayuda financiera y los medios necesarios para que los movimientos de liberación pertinentes participaran en las sesiones del Comité Especial y de otros órganos competentes ⁸⁹. La Asamblea General en su resolución

⁸⁷.- Vid. Informe del Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, Documento A/32/24, suplemento n° 24, párr. 208.

⁸⁸.- Vid. Informe del Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, Documento A/34/24, suplemento n° 24, párr. 362.

⁸⁹.- Vid. Informe del Comité especial encargado de estudiar la política de apartheid del gobierno de la República de Sudáfrica, Documento A/7625/Rev.1, suplemento n° 25, párr. 149.

2506 B (XXIV) ⁹⁰ se limitó a pedir que el Comité Especial adoptase medidas adicionales para "promover la asistencia al movimiento nacional del pueblo oprimido de Sudáfrica" y que siguiera celebrando consultas con los representantes de dicho movimiento. A partir de esta resolución, aunque sin formalización alguna, se institucionaliza de alguna manera la representación de los movimientos de liberación que son invitados a participar en las deliberaciones del Comité Especial ⁹¹, al igual que se invita a una amplia gama de representantes de organizaciones no gubernamentales, particulares y expertos.

El siguiente paso se operó con la resolución 3151 G (XXVIII) de 14 de diciembre de 1973 por la que la Asamblea General reconocía a los movimientos de liberación reconocidos por la OUA como los representantes auténticos de la abrumadora mayoría del pueblo sudafricano y autorizaba al Comité Especial a que, en consulta con la OUA, los asociara estrechamente a sus trabajos. En virtud de este mandato, en su 275ª sesión celebrada el 7 de marzo de 1974 el Comité especial decidió permitir que representantes del ANC y del PAC asistieran como observadores a todas sus sesiones públicas sin derecho a voto y recomendó a la Asamblea General que hiciera los arreglos financieros necesarios para permitir una participación eficaz ⁹².

Se formaliza así un estatuto de observador ante un Comité especial, que se generalizaría para otros movimientos de liberación reconocidos por la OUA y se subsumiría, respecto a otros órganos subsidiarios de la Asamblea General, en lo dispuesto en la resolución 3280 (XXIX) de 10 de diciembre de 1974 que ya hemos analizado. En siguientes períodos de sesiones del Comité Especial se ha mantenido esta estrecha cooperación con los movimientos de liberación reconocidos por la OUA, así como el recordatorio a la Asamblea General para que siguiera prestando asistencia financiera a las misiones de observadores del ANC y del PAC para facilitar sus

⁹⁰.- De 21 de noviembre de 1969.

⁹¹.- Así, han sido invitados, entre otros, representantes del ANC, del PAC, de la SWAPO y del FRELIMO.

⁹².- Vid. Informe del Comité especial del apartheid, Documento A/9622, suplemento nº 22, párrafos 64 y 259.

consultas con el sistema de las Naciones Unidas ⁹³.

d) Ante el Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino.

Este Comité se estableció en 1975 mediante la resolución de la Asamblea General 3376 (XXX) de 10 de noviembre, por lo que siendo de fecha posterior a la resolución 3237 (XXIX) de 22 de noviembre de 1974 ya desde su primer período de sesiones celebrado en 1976 participaron en sus trabajos, en calidad de observadores, representantes de la Organización de Liberación de Palestina. En efecto, en la segunda sesión de su primer período de sesiones el Comité decidió

"invitar a la Organización de Liberación de Palestina a que participara en los trabajos del Comité en calidad de observadora, asistiera a todas sus sesiones, e hiciera sugerencias y propuestas para su consideración por el Comité." ⁹⁴

Indudablemente, salvo en el derecho de voto, el ámbito de posibilidades de participación que se conceden a la OLP en nada difiere del que el mismo Comité otorga a otros Estados no miembros del Comité y Organizaciones internacionales interesadas en asistir a las sesiones del Comité en calidad de observadores.

El ámbito competencial específico de este Comité, cuya tarea básica consiste en la formulación de un programa de aplicación destinado a poner al pueblo palestino en condiciones de ejercer los derechos ya afirmados y definidos por la Asamblea General, y el estatuto de observador permanente de que goza la OLP posibilitan que la representación de esta organización ante el Comité concorra a todas sus sesiones y pueda formular observaciones y presentar propuestas para su examen en el Comité ⁹⁵.

⁹³.- Esta ayuda financiera es incluso solicitada al sistema de las Naciones Unidas por el Consejo de Ministros de la OUA reunido en Nairobi en febrero de 1979. Vid. Informe del Comité especial contra el apartheid, Documento A/34/22, suplemento nº 22, párr. 286.

⁹⁴.- Vid. Informe del Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino, Documento A/31/35, suplemento nº 35, párr. 10.

⁹⁵.- Vid., por ejemplo, Informe del Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino, Documento A/44/35, suplemento nº 35, párr. 15.

B) ANTE LOS ORGANOS SUBSIDIARIOS DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL.

Por los distintos ámbitos de competencia territorial de las Comisiones Económicas Regionales del Consejo Económico y Social y su vinculación con los territorios sometidos a dominación colonial, vamos a centrar nuestro análisis en la Comisión Económica para Africa y en la Comisión Económica para Asia Occidental, dejando en un tercer apartado el estudio de la representación de los movimientos de liberación nacional ante las Comisiones Orgánicas del Consejo Económico y Social.

a) Ante la Comisión Económica para Africa.

La Comisión Económica para Africa fué creada por el Consejo Económico y Social mediante su resolución 671 (XXV) adoptada el 29 de abril de 1958 en plena efervescencia del movimiento descolonizador en el continente africano. Desde sus orígenes, la Comisión mantuvo una estrecha cooperación con la Organización de la Unidad Africana, como señalábamos en el Capítulo Cuarto y, en este marco, la CEPA recomendó que fuera la OUA quien propusiera los nombres de los representantes de los pueblos de los territorios no autónomos de Angola, Mozambique, Guinea Bissau y Namibia que eran miembros asociados de la Comisión. El problema surgió ante la ausencia, en estos casos, de una potencia administradora asociada a la Comisión pues Portugal había sido expulsado de la CEPA y Sudáfrica estaba suspendida en su participación ⁹⁶.

Evidentemente la propuesta de la OUA recayó en dirigentes de los respectivos movimientos de liberación reconocidos por la organización regional. Estas propuestas fueron expresamente aprobadas por la Asamblea General mediante su resolución 2795 (XXVI) de 10 de diciembre de 1971 y, la relativa a la representación de Namibia, por

⁹⁶.- Vid. resolución 974 D (XXXVII) de 24 y 30 de julio de 1963 del Consejo Económico y Social. Sobre la participación de los territorios no autónomos en Organizaciones internacionales y la condición de "miembro asociado", vid. R. KOVAR: "La participation des territoires non autonomes aux organisations internationales", *AFDI* 1969, págs. 522-549.

el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia ⁹⁷. Esta situación, sin embargo, no significa estrictamente que el movimiento de liberación esté representado ante la CEPA. Son dirigentes del o de los movimientos de liberación quienes actúan, a propuesta de la OUA y con el consentimiento de la Asamblea General, como representantes del pueblo del territorio no autónomo, que es miembro asociado de la Comisión ⁹⁸.

Al margen, pues, de la representación ante la CEPA en calidad de representantes de un miembro asociado, los representantes de los movimientos de liberación nacional habían asistido en diferentes ocasiones, en calidad de observadores, a reuniones de la CEPA. Sin embargo, no sería hasta 1975 que se formalizó, con amplios derechos de participación, el estatuto de observadores para los movimientos de liberación reconocidos por la OUA. Mediante su resolución 1950 (LIX) de 22 de julio de 1975 el Consejo Económico y Social modificó las atribuciones de la CEPA introduciendo un nuevo párrafo del siguiente tenor:

"La Comisión invitará a cualquier movimiento de liberación nacional reconocido por la OUA a que envíe observadores para que participen en su examen de cualquier cuestión que interese a ese movimiento. Tales observadores tendrán derecho a presentar propuestas, que podrán ser sometidas a votación a petición de cualquier miembro de la Comisión. La Comisión sufragará los gastos de viaje y demás gastos conexos de los representantes de los movimientos de liberación nacional a los que se invite a asistir a tales actuaciones".

Tres son las cuestiones a destacar y que evidencian un reforzamiento en este ámbito orgánico y geográfico del estatuto de observador ⁹⁹: en primer lugar que la

⁹⁷.- Que, a propuesta de la OUA, designó al Sr. Sam NUJOMA, Presidente de la SWAPO. Vid. Informe del Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, Documento A/8424, suplemento n° 24, párr. 63.

⁹⁸.- Análisis similar, distinguiendo los dos supuestos, es el que también realiza la Secretaría en una Opinión Jurídica de 18 de junio de 1974 sobre la representación de los movimientos de liberación nacional en la labor de la Comisión Económica para África, AJNU 1974, Documento ST/LEG/SER.C/12, pág. 189. De acuerdo con el mandato de la CEPA los territorios no autónomos podrán ser miembros asociados y su representación, salvo en los supuestos que acabamos de señalar, correspondía a la potencia administradora a la que se reconocía la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio.

⁹⁹.- Que en la actualidad siguen ostentando el ANC y el PAC.

participación de los movimientos de liberación nacional no se circunscribe a las cuestiones que afecten a sus territorios sino que se extiende a cualquier cuestión que les interese; en segundo lugar que, aunque la votación dependa de la petición de algún miembro de la Comisión, se concede a los representantes de los movimientos de liberación el derecho a presentar propuestas; y, en tercer lugar, que adquiere un privilegiado rango normativo, mediante su inclusión en las atribuciones de la CEPA, la asistencia financiera para sufragar los gastos de los representantes de los movimientos de liberación nacional.

b) La representación de la OLP ante la Comisión Económica para Asia Occidental.

Esta Comisión regional fué creada mediante la resolución del Consejo Económico y Social 1818 (LV) de 9 de agosto de 1973 ¹⁰⁰. La proximidad cronológica a las resoluciones de la Asamblea General de 1974 da pie a que en su segundo período de sesiones celebrado en 1975 se acordase unánimemente admitir a la Organización de Liberación de Palestina como observador permanente en todas las sesiones y períodos de sesiones que celebre la Comisión ¹⁰¹.

Pero el ámbito geográfico de esta Comisión y su composición, estrictamente Estados árabes ¹⁰², permitirá un desarrollo específico de este estatuto de observador

¹⁰⁰.- En 1985 se cambió la denominación de esta Comisión por la de Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) por la resolución del Consejo Económico y Social 1985/69 de 26 de julio. La práctica que analizamos es anterior a esta modificación por lo que utilizaremos su anterior denominación.

¹⁰¹.- Resolución 12 (II) de 9 de mayo de 1975 de la CEPAO. Vid. Comisión Económica para Asia Occidental. Informe sobre el segundo período de sesiones, Documento E/5658, suplemento nº 11, párr. 16.

La Secretaría había afirmado en una Opinión Jurídica de 1 de mayo de 1975 preparada a petición de la secretaría de la CEPAO que, en virtud de lo dispuesto en la resolución 3237 (XXIX) de la Asamblea General, la CEPAO podía invitar a la OLP a participar en sus períodos de sesiones en calidad de observador antes incluso de que el Consejo Económico y Social adoptase una decisión al respecto. AJNU 1975, Documento ST/LEG/SER.C/13, pág. 179.

¹⁰².- Ha de tenerse en cuenta que la doble condición formulada en el párrafo 2 de las atribuciones de la Comisión en relación a que ésta estará integrada "por los Estados Miembros de las Naciones Unidas situados en Asia Occidental y que actualmente solicitan los servicios de la Oficina de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en Beirut" tenía por único objeto la exclusión del Estado de Israel. Vid. entre otras, las intervenciones de los representantes de los Estados Unidos y de Israel en la sesión de 9 de agosto de 1973 del Consejo Económico y Social, Acta resumida Documento E/SR.1878.

concedido a la OLP. En efecto, después de que la OLP fuera admitida como miembro de la Liga de Estados Arabes, la Comisión recomendó al Consejo Económico y Social en 1977, con el apoyo unánime de todos sus miembros, admitir a la OLP como miembro de pleno derecho de la Comisión ¹⁰³. La propuesta era absolutamente innovadora y no dejaría de suscitar la oposición de muchos Estados que por razones jurídicas consideraban necesario limitar la condición de miembro de pleno derecho de órganos de las Naciones Unidas sólo a los Estados ¹⁰⁴.

La propia Secretaría consideró que la creación, sin precedentes hasta el momento, de órganos mixtos, compuestos de Estados y otras entidades, constituiría una desviación de una práctica bien arraigada. Para la Secretaría, si bien no existían impedimentos jurídicos que se opusieran al otorgamiento de la condición de miembro de la CEPAO a la OLP, "parecería estar en mayor grado de armonía con la práctica constitucional que el Consejo creara una categoría especial de miembros", como podría ser la de miembros asociados existente en la CEPA, CEPAL y en la CESPAP ¹⁰⁵.

Sin embargo, los Estados miembros de la CEPAO consiguieron su objetivo y el Consejo Económico y Social mediante la resolución 2089 (LXIII) de 22 de julio de 1977 ¹⁰⁶ modificó las atribuciones de la CEPAO para que pasara a estar integrada "por los Estados Miembros de las Naciones Unidas situados en Asia occidental que solicitaban los servicios de la Oficina de Asuntos Económicos y Sociales de las

¹⁰³.- Resolución 36 (IV) de 26 de abril de 1977 de la CEPAO. Vid. Commission Economique pour l'Asie Occidentale. Rapport sur la Quatrième session, Documento E/5969, suplemento nº 10, párr. 29.

¹⁰⁴.- Para la representante de los Estados Unidos aceptar esta propuesta sería convertir a la CEPAO en una "comisión mixta" compuesta de Estados y entidades no estatales. Vid. la intervención de la Sra. WELLS, de los Estados Unidos y en este mismo sentido las de los representantes de Israel (Sr. MERON), Japón (Sr. NAKAMURA), Perú (Sr. ARIAS-SCHREIBER), Filipinas (Sr. VERCELES), Etiopía (Sr. BERHANU) y Canadá (Sr. BRUCE) en la sesión del Consejo de 22 de julio de 1977, Acta resumida Documento E/SR.2078.

En esta misma línea vid. también T. MERON: "The composition of the UN Regional Economic Commissions and the PLO", ICLQ 1979.1, pág. 64, para quien la resolución 2089 (LXIII) "might have an undesirable precedential effect and contribute to a further erosion of the principles of the Charter".

¹⁰⁵.- Vid. Opinión Jurídica de 16 de junio de 1977 con sus observaciones sobre la admisión de la OLP y Egipto a la CEPAO, AJNU 1977, Documento ST/LEG/SER.C/15, pág. 240.

¹⁰⁶.- Adoptada por votación nominal con el resultado de 27 votos a favor, 11 en contra y 12 abstenciones.

Naciones Unidas en Beirut y por la Organización de Liberación de Palestina".

c) Ante las Comisiones orgánicas del Consejo Económico y Social.

En consonancia con las resoluciones 1892 (LVII) y siguientes del Consejo relativas a la Aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales ¹⁰⁷ y teniendo en cuenta la modificación del Reglamento del Consejo ¹⁰⁸, se aprobó también la modificación del Reglamento de las Comisiones Orgánicas del Consejo introduciendo un nuevo artículo 70 relativo a la participación de los movimientos de liberación nacional que dispone lo siguiente:

"La Comisión podrá invitar a cualquier movimiento de liberación nacional reconocido por la Asamblea General, o de conformidad con resoluciones aprobadas por ésta, a participar, sin derecho de voto, en sus deliberaciones sobre cualquier asunto de particular interés para ese movimiento". ¹⁰⁹

Como vemos, el texto de este artículo del Reglamento de las Comisiones Orgánicas es prácticamente idéntico al del artículo 73 del Reglamento del Consejo, de lo que cabe deducir dos consideraciones: en primer lugar, que con ello se completa con absoluta igualdad el entramado reglamentario y todos los órganos que tienen reglamento propio y no aplican el del Consejo disponen de una cláusula en relación con los movimientos de liberación nacional; en segundo lugar, que estos artículos hacen siempre una remisión a la conformidad con las resoluciones de la Asamblea General, remisión que es, de alguna manera, "en blanco", en la medida en que las resoluciones

¹⁰⁷.- Vid. *supra* en este epígrafe, apartado 1.C.

¹⁰⁸.- Concretamente la introducción del nuevo artículo 73 adoptado, como dijimos, mediante la resolución 1949 (LVIII) de 8 de mayo de 1975 y que en virtud de lo dispuesto en el artículo 27 del propio Reglamento se aplicará a "los trabajos de los comités y los órganos del período de sesiones del Consejo y de sus órganos subsidiarios".

¹⁰⁹.- El texto de este artículo fué propuesto por la Secretaría cuando presentó un proyecto revisado de Reglamento de las Comisiones Orgánicas para ajustarlo al Reglamento revisado del Consejo (Examen del reglamento de las Comisiones Orgánicas del Consejo Económico y Social. Nota de la Secretaría, Documento E/5899 de 14 de diciembre de 1976). Fué aprobado, sin votación, mediante la decisión del Consejo 216 (LXII) de 26 de abril de 1977. Vid. Reglamento de las Comisiones Orgánicas del Consejo Económico y Social, Documento E/5975 de julio de 1977 ya citado.

de la Asamblea General, en especial la 3280 (XXIX), se refieren, por su parte, a los movimientos de liberación reconocidos por la OUA.

Antes incluso de la modificación del Reglamento y teniendo en cuenta lo establecido en las resoluciones 3237 (XXIX) y 3280 (XXIX) se planteó en el seno de la Comisión de Derechos Humanos la cuestión de la participación como observadores de los movimientos de liberación nacional a los que se referían las citadas resoluciones. No sin cierto debate y distinguiendo jurídicamente los movimientos de liberación nacional reconocidos por la OUA de la OLP, a la que la resolución 3237 (XXIX) confiere mayores prerrogativas, la Comisión de Derechos Humanos aprobó dos resoluciones admitiendo en calidad de observadores al ANC, al PAC, al ANCZ, a la SWAPO y a la OLP ¹¹⁰.

3.- LA REPRESENTACION ANTE LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES.

En lo que concierne a la representación de los movimientos de liberación nacional ante las conferencias internacionales convocadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas, el momento clave también hay que situarlo en 1974 y concretamente en las resoluciones 3237 (XXIX) y 3280 (XXIX) ya analizadas y que establecen, a este respecto, un régimen distinto respecto de la participación en conferencias internacionales de los movimientos de liberación nacional a los que se refieren.

Así, de una parte, la resolución 3237 (XXIX), otorgando la condición de observadora a la OLP se adoptó teniendo en cuenta, entre otras cosas, que dicha organización había sido ya invitada a participar en determinadas conferencias internacionales. Concretamente se señalaban la Conferencia Mundial de Población ¹¹¹,

¹¹⁰.- Resoluciones 1 (XXXI) y 2 (XXXI) de 3 de febrero de 1975 de la Comisión de Derechos Humanos. Vid. el debate y la explicación de votos que tuvieron lugar en las sesiones de 3 y 4 de febrero de 1975, Actas resumidas Documentos E/CN.4/SR.1290 y E/CN.4/SR.1291 respectivamente.

¹¹¹.- Vid. Informe de la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas, 1974, Documento E/CONF.60/19, segunda parte, párr. 19. Mediante la resolución del Consejo Económico y Social 1835 (LVI) de 14 de mayo de 1974 se invitó a los representantes de los movimientos de liberación reconocidos por la OUA o la LEA a participar en la Conferencia sin derecho de voto. La

la Conferencia Mundial de la Alimentación ¹¹², la Conferencia diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable a los conflictos armados ¹¹³ y la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar ¹¹⁴.

Pues bien, el régimen que estableció la resolución 3237 (XXIX) permitirá que la OLP fuera invitada a otras numerosas conferencias internacionales ya que en esta resolución la Asamblea General por un lado invitaba a la OLP a participar en todas las conferencias internacionales que se convocasen bajo su patrocinio y, por otro lado, consideraba que la OLP tenía derecho a ser invitada a participar en todas las otras conferencias internacionales que se convocasen bajo los auspicios de otros órganos de las Naciones Unidas. En otras palabras, sin ninguna limitación derivada de la materia objeto de la conferencia, la OLP sería invitada a todas aquellas que patrocinase la Asamblea General y este mismo órgano formulaba una eufemística recomendación en el sentido de permitir esta invitación ante todas las conferencias patrocinadas por otros órganos de las Naciones Unidas.

De otra parte, el régimen establecido en la resolución 3280 (XXIX) respecto a la participación de los movimientos de liberación nacional reconocidos por la OUA en conferencias internacionales es claramente distinto. Aunque a las Conferencias

Conferencia tuvo lugar en Bucarest del 19 al 30 de agosto de 1974 y asistieron representantes del ANC, FNLA, OLP y FLCS.

¹¹².- Los representantes de los movimientos de liberación reconocidos por la OUA o la LEA fueron invitados a participar mediante la resolución del Consejo Económico y Social 1840 (LVI) de 15 de mayo de 1974. Participaron en la Conferencia el FNLA, el FRELIMO, la OLP, el MPLA, la SPUP y la ZAPU. Vid. Informe de la Conferencia Mundial de la Alimentación, Roma 5 a 16 de noviembre de 1974, Documento E/CONF.65/20, segunda parte, párr. 28.

¹¹³.- Fue por una decisión de la propia Conferencia, la resolución 3 (I) de 1 de marzo de 1974, que se decidió invitar a los movimientos de liberación reconocidos por las Organizaciones intergubernamentales regionales. Asistieron el ANC, ANZ, FRELIMO, FNLA, MPLA, OLP, PAC, SPUP, SWAPO, ZANU y ZAPU. Vid. Actas de la Conferencia Diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados, Ginebra (1974-1977), Volumen I, pág. 7.

¹¹⁴.- Aunque no lo preveía la resolución de la Asamblea General 3067 (XXVIII) de 16 de noviembre de 1973 convocando la Conferencia, se adoptó una decisión en este sentido por la propia Conferencia en su segundo período de sesiones, cuadragésima sesión plenaria de 15 de julio de 1974. Vid. Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Documentos Oficiales, Volumen I, Actas resumidas, 40ª sesión de 12 de julio de 1974, pág. 198.

Mundiales de Población y Alimentación, la Conferencia Diplomática sobre derecho humanitario y la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar se invitó a otros movimientos de liberación nacional, no exclusivamente a la OLP, la resolución 3280 (XXIX) no tuvo particularmente en cuenta dicha participación. La invitación que con esta resolución se formulaba estaba destinada a la participación como observadores de representantes de los movimientos de liberación nacional reconocidos por la OUA "en conferencias, seminarios y otras reuniones celebradas con los auspicios de las Naciones Unidas que sean de interés para sus países". La invitación, por tanto, no hacía distinciones en relación al órgano convocante de la Conferencia, pero ceñía la invitación a las conferencias que fueran de interés para sus países.

Esta dualidad de regímenes comportará una práctica convertida en auténtica cláusula de estilo utilizada cada vez que la Asamblea General u otros órganos de las Naciones Unidas convocan una Conferencia internacional. De esta manera, en las diferentes resoluciones convocando la celebración de una conferencia se pide normalmente al Secretario General que se extiendan invitaciones a participar en ella con la siguiente fórmula: a todos los Estados; a los representantes de las organizaciones que hayan recibido la invitación permanente de la Asamblea General de conformidad con la resolución 3237 (XXIX); a los representantes de los movimientos de liberación nacional reconocidos por la OUA de conformidad con la resolución 3280 (XXIX); a los Organismos especializados y al OIEA; a observadores de otras Organizaciones internacionales; y a observadores de organizaciones no gubernamentales reconocidas por el Consejo Económico y Social ¹¹⁵.

Es evidente, por tanto, que se reconoce y otorga un tratamiento distinto a la OLP en relación con el resto de los movimientos de liberación nacional. Este mismo

¹¹⁵.- Con una fórmula parecida a ésta, a la que en todo caso se añade el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, se convocaron en los primeros años de regir el mecanismo conferencias tan dispares como la Conferencia sobre los asentamientos humanos [resolución de la Asamblea General 3438 (XXX) de 9 de diciembre de 1975], la Conferencia sobre transporte marítimo de mercancías (resolución de la Asamblea General 31/100 de 15 de diciembre de 1976), la Conferencia sobre la sucesión de Estados en materia de tratados (resolución de la Asamblea General 31/18 de 24 de noviembre de 1976), la Conferencia sobre el Agua [resolución del Consejo Económico y Social 1982 (LX) de 19 de abril de 1976], la Conferencia sobre cooperación técnica entre países en desarrollo [resolución del Consejo económico y Social 2023 (LXI) de 4 de agosto de 1976] y la Conferencia sobre un código internacional de conducta para la transmisión de tecnología (resolución de la Asamblea General 31/188 de 19 de diciembre de 1977).

tratamiento será el aplicable a la SWAPO a partir de la adopción de la resolución 31/152 de la Asamblea General. Ello respondía al hecho de que Namibia y Palestina constituían, y constituye Palestina aún, situaciones de una importancia política particular que justifican un tratamiento diferenciado. De otra parte, independizado ya el Estado de Namibia, sólo la OLP y los movimientos de liberación sudafricanos siguen utilizando los mecanismos y el estatuto de observador ante los órganos y las conferencias convocadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas que se ha configurado en la práctica y en las resoluciones analizadas.

IV.- PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LAS PERSONAS QUE REPRESENTAN A MOVIMIENTOS DE LIBERACION NACIONAL.

La práctica sumariamente descrita en la páginas anteriores demuestra la consolidación de la presencia de representantes de movimientos de liberación nacional ante los órganos y conferencias convocadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas. En este epígrafe se estudiarán, en primer lugar, las características principales de los privilegios e inmunidades susceptibles de otorgarse a estas personas para abordar, seguidamente, la regulación jurídica internacional existente al respecto y las posibilidades de actuación de las Naciones Unidas para garantizar la efectividad de los privilegios e inmunidades reconocidos.

1.- CARACTERISTICAS PRINCIPALES.

Hemos señalado al inicio de este Capítulo la ausencia de previsiones en la Carta de las Naciones Unidas que pudieran justificar la presencia de personas representando a movimientos de liberación nacional en las sesiones de sus órganos y conferencias. La carencia de disposiciones tanto en la Carta como en la Convención General es del todo punto coherente con la situación política existente en 1945 y con la falta de desarrollo del principio de libre determinación de los pueblos. Es en paralelo al desarrollo de este principio que se irá gestando, como hemos analizado, la práctica, progresivamente institucionalizada, de participación de representantes de movimientos de liberación nacional en calidad de observadores.

En consecuencia, también ha sido sobre bases prácticas que se ha ido definiendo la condición jurídica y los privilegios e inmunidades que corresponderían, en el marco de las Naciones Unidas, a estos movimientos y a sus representantes. Esto significa que su concreción se ha producido caso a caso, en función de las circunstancias, políticas y de otro tipo, pertinentes.

Para justificar un ámbito de privilegios e inmunidades a estas personas nuevamente hemos de remitirnos al principio general establecido en el artículo 105.1

de la Carta en virtud del cual la Organización gozará de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos. Como hemos visto en el Capítulo Tercero, nos hallamos ante personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización y que, en virtud de esta relación oficial han de realizar funciones en relación con la Organización. No se trata, sin embargo, de personas que ejerzan funciones por cuenta de la Organización, por lo que el amparo jurídico del carácter funcional de los privilegios e inmunidades que les correspondan se fundamentará en el apartado 1 del artículo 105 y no en el apartado 2.

En otras palabras, y como veremos en el Capítulo Séptimo, si para la realización de sus propósitos la Organización mantiene relaciones oficiales con personas que representan a movimientos de liberación nacional, a estas personas les corresponderán los privilegios e inmunidades funcionales necesarios para permitir la realización de los propósitos de la Organización.

No puede afirmarse que en Derecho internacional los movimientos de liberación nacional tengan un derecho propio a gozar de privilegios e inmunidades. Es cierto que su naturaleza provisional y su vocación de estatalidad les puede asemejar en cierta medida a los Estados, pero en el marco de las Naciones Unidas, por amplias que puedan ser las posibilidades de participación que se les ofrecen a algunos de ellos, como hemos visto en relación con la OLP, no se les otorga la condición de miembros de pleno derecho como a los Estados. Comparando su estatuto jurídico con el que las normas internacionales reconocen para los representantes de los Estados Miembros se verifica también su intrínseca debilidad.

2.- LA REGULACION JURIDICA INTERNACIONAL.

Como en otros supuestos ya analizados, la carencia de disposiciones generales en relación con el estatuto de las personas representantes de movimientos de liberación nacional es suplida por las previsiones de los acuerdos de sede y otros acuerdos específicos o, en su caso, mediante la práctica internacional. Esta opera, como veremos, en dos direcciones distintas: por un lado, pretendiendo la asimilación de estas personas

a los representantes de los Estados que mantienen misiones de observación o envían delegaciones de observación; por otro lado, estableciendo, mediante normas internas, controles y limitaciones específicas para estas personas.

A) LAS NORMAS CONVENCIONALES.

El Acuerdo de sede con los Estados Unidos constituye nuevamente la norma internacional de mayor significación a este respecto. Ahora bien, tampoco contiene previsión expresa y el estatuto de las personas que representan a movimientos de liberación nacional aparece sólo implícitamente subsumido en la disposición del párrafo 5 de la Sección 11 que establece para "otras personas invitadas al distrito de la sede para asuntos oficiales" las facilidades en el tránsito de entrada y salida del distrito de la sede y la protección necesaria. Como ya hemos indicado, en conexión con esta previsión, los visados que necesiten estas personas serán también concedidos gratuitamente y a la mayor brevedad posible (Sección 13, a).

Enlazando lo que estamos diciendo con lo que dijimos en el Capítulos Tercero, aparece claramente que la figura de "otras personas invitadas" cubre, aunque este no fuera el propósito inicial, a las personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización, tanto si son invitadas a título particular como si son invitadas en su condición de representantes de Organizaciones internacionales no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas o de movimientos de liberación nacional.

Esta práctica se ha generalizado, como también hemos señalado, y la mayor parte de los acuerdos específicos de sede de otros órganos o para la celebración de reuniones o conferencias establecen disposiciones genéricas en relación con las personas invitadas a la reunión o al período de sesiones del órgano concediéndoles las facilidades, privilegios, inmunidades y cortesías que sean necesarias. En la práctica, los privilegios e inmunidades que se les reconocen se reconducen a las facilidades de entrada y salida, así como a la concesión de visados y otras facilidades de viaje y, como mucho, a la inmunidad de jurisdicción con respecto a sus expresiones orales o escritas

o a cualquier otro acto desempeñado oficialmente ¹¹⁶.

Sólo en algunos supuestos específicos se establecen en los acuerdos disposiciones expresas relativas a los representantes de los movimientos de liberación nacional y, en algunos de estos casos, se les otorgan los mismos privilegios e inmunidades que a los representantes de los Estados ¹¹⁷. Es evidente que, a falta de normas internacionales que lo establezcan, corresponde a los Estados determinar los privilegios e inmunidades que están dispuestos a conceder a los representantes de los movimientos de liberación nacional y ello constituye, sin lugar a dudas, una decisión con un importante componente político.

B) LA RECOMENDACION DE LA CONFERENCIA DE VIENA DE 1975.

Como hemos visto en el Capítulo Primero, la labor realizada por la Comisión de Derecho Internacional en relación con el tema de las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales culminó, en su primera parte, en un proyecto de artículos sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales de carácter universal. La conferencia de codificación convocada por las Naciones Unidas tuvo lugar en Viena del 4 de febrero al 14 de marzo de 1975.

De conformidad con la resolución de convocatoria de la Conferencia ¹¹⁸, participaron en sus deliberaciones, en calidad de observadores, representantes de diversos movimientos de liberación nacional reconocidos por la OUA o por la Liga de

¹¹⁶.- Vid., por ejemplo, para los observadores invitados por las Naciones Unidas a asistir a la Conferencia de Viena de 1975 sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales lo dispuesto en el Acuerdo entre las Naciones Unidas y Austria relativo a los arreglos para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales a celebrar en Viena del 4 de febrero al 14 de marzo de 1975, Nueva York 22 de enero de 1975, reproducido parcialmente en AJNU 1975, Documento ST/LEG/SER.C/13, pág. 11.

¹¹⁷.- Vid., por ejemplo, el Canje de cartas constituyendo un acuerdo entre las Naciones Unidas y Noruega relativo a la Conferencia internacional de expertos para el apoyo a las víctimas del colonialismo y el *apartheid* en el Africa Meridional a celebrar en Oslo del 9 al 14 de abril de 1974, Nueva York 8 de marzo de 1973, reproducido parcialmente en AJNU 1973, Documento ST/LEG/SER.C/11, pág. 14.

¹¹⁸.- Resolución 3247 (XXIX) de 29 de noviembre de 1974 de la Asamblea General.

los Estados Arabes ¹¹⁹. Aunque el Reglamento de la Conferencia ¹²⁰ no les autorizó a formular propuestas, es indudable que su presencia, junto con las circunstancias políticas del momento, habría de influir en la adopción de una "Resolución relativa a la condición de observador de los movimientos de liberación nacional reconocidos por la Organización de la Unidad Africana o la Liga de los Estados Arabes, o por ambas", en la que se recomendaba a los Estados interesados

"que concedan a las delegaciones de los movimientos de liberación nacional reconocidos por la Organización de la Unidad Africana o la Liga de los Estados Arabes, o por ambas, en sus regiones respectivas, y a los que la organización internacional correspondiente haya concedido el estatuto de observador, las facilidades, privilegios e inmunidades necesarios para el desempeño de sus funciones, inspirándose en las disposiciones pertinentes de la Convención aprobada por la Conferencia;" ¹²¹

La recomendación ¹²² de la resolución no iba, aparentemente, más allá de recoger una práctica que utilizando términos genéricos estaba consolidada -la concesión de las facilidades, privilegios e inmunidades necesarios para el desempeño de sus funciones ¹²³- y que, como hemos dicho, encuentra su fundamento en el principio general establecido en el artículo 105.1 de la Carta. Ahora bien, el pretender que para la concreción de cuáles serían los privilegios e inmunidades necesarios, los Estados se

¹¹⁹.- Asistieron el MPLC, el FNLA, la OLP, el PAC, el MPLA, la SWAPO y la ZAPU.

¹²⁰.- Vid. Documento A/CONF.67/8, reproducido en Conferencia de las Naciones Unidas sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales. Documentos Oficiales, Volumen I, Documento A/CONF.67/18.

¹²¹.- Resolución reproducida como Anexo al Acta final de la Conferencia, Documento A/CONF.67/15 reproducida a su vez en Conferencia de las Naciones Unidas sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales, Documentos Oficiales, Volumen II, Documento A/CONF.67/18/Add.1.

¹²².- Que como tal recomendación no obligaba a nada, como se encargó de recordar el Presidente de la Conferencia (Sr. SETTE CAMARA de Brasil) durante el debate celebrado en la 13ª sesión plenaria de 13 de marzo de 1975. Vid. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales, Documentos Oficiales, Volumen I, Acta resumida de la 13ª sesión plenaria de 13 de marzo de 1975, párr. 74.

¹²³.- Como recordó el representante de Austria (Sr. NETTEL) este era precisamente el estatuto concedido por su gobierno a los observadores representados en la conferencia. Vid. su intervención en la 13ª sesión plenaria, párr. 88 y *supra* la referencia pertinente al Acuerdo entre las Naciones Unidas y Austria para la celebración de la Conferencia.

inspirasen en las disposiciones de la Convención relativas a las Misiones, permanentes o de observación, de los Estados ante las Organizaciones internacionales o a sus Delegaciones en órganos y en conferencias ¹²⁴, suscitaría el debate y la controversia en el seno de la Conferencia.

La discusión se planteó inicialmente sobre la propia competencia de la Conferencia para examinar un proyecto de resolución que no se refería a la representación de los Estados, única cuestión que formaba parte de su mandato. Pero el debate jurídico y político de fondo estribaba en la naturaleza jurídica tanto de los movimientos de liberación nacional, como del estatuto de observador que se les concedía en las Naciones Unidas. Para unos Estados, era jurídicamente inaceptable que se concediera a los movimientos de liberación nacional, en el plano de los privilegios e inmunidades, un tratamiento similar al de los Estados ¹²⁵. Otros, por contra, consideraban que ello reforzaría las posibilidades de actuación de los movimientos de liberación nacional en el plano internacional contribuyendo así a la realización efectiva del principio de la libre determinación ¹²⁶.

La resolución fué finalmente aprobada en la 13^a sesión plenaria de la Conferencia ¹²⁷ e incorporada como Anexo al Acta Final de la Conferencia. También se pedía en ella a la Asamblea General que, en su siguiente período de sesiones, examinase la cuestión de la reglamentación del estatuto, privilegios e inmunidades de los movimientos de liberación nacional en cuestión ¹²⁸. De conformidad con esta

¹²⁴.- Y también, evidentemente, a las Delegaciones de observación de los Estados en órganos y en conferencias pues, según el artículo 72 de la Convención, se aplican a las Delegaciones de observación de los Estados las mismas disposiciones que a las Delegaciones de los Estados.

¹²⁵.- Vid., por ejemplo, las intervenciones de los representantes de los Estados Unidos (Sr. SURENA), Israel (Sr. DORON), Países Bajos (Sr. MAAS GEESTERANUS) y Canadá (Sr. WERSHOF) en la citada sesión plenaria de 13 de marzo de 1975, *ibid.*, párrafos 59, 49, 63 y 90 respectivamente.

¹²⁶.- Vid. por ejemplo las intervenciones de los representantes de Costa de Marfil (Sr. ESSY), de Omán (Sr. FODHA) o de Bulgaria (Sr. TODOROV) en la misma sesión plenaria, *ibid.*, párrafos 54, 64 y 65 respectivamente.

¹²⁷.- Por 53 votos a favor, 5 en contra y 15 abstenciones.

¹²⁸.- Fué rechazada en la sesión plenaria una propuesta, de carácter transaccional del representante de los Países Bajos (Sr. MAAS GEESTERANUS) para que se sustituyese esta referencia por una petición a la Asamblea General para que encomendase a la CDI el examen sin

petición, la Asamblea General incluyó en su programa de trabajo la cuestión de la condición de observador de los movimientos de liberación nacional ¹²⁹ y en 1980 aprobó la resolución 35/167 ¹³⁰ en la que, por un lado, invitaba a los Estados a ratificar la Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales de carácter universal y, por otro, exhortaba a los Estados a otorgar a las delegaciones de los movimientos de liberación nacional reconocidos por la OUA o la Liga de los Estados Arabes y que ostentasen la condición de observador, las facilidades, prerrogativas e inmunidades necesarias de conformidad con la citada Convención.

A las posiciones contrapuestas de los Estados, sustancialmente las mismas mantenidas en la Conferencia, se añadía ahora que la Convención aprobada no sólo no estaba en vigor, sino que había recibido pocas ratificaciones y diversos Estados huéspedes de Organizaciones internacionales habían manifestado claramente su intención de no ratificarla ¹³¹. Todo ello no podía por menos que debilitar más aún la carencia de obligatoriedad de las recomendaciones y exhortaciones efectuadas.

A partir de 1980, el tema de la Condición de observador de los movimientos de liberación nacional reconocidos por la OUA o por la Liga de los Estados Arabes se incluye con periodicidad bianual en el programa de la Asamblea General y tiene como resultado sucesivas resoluciones en las que tan sólo se repiten las mismas

demora de este tema. Vid. la intervención del Sr. MAAS GEESTERANUS en la citada sesión, *ibid.*, párr. 62.

¹²⁹.- Aunque en los primeros períodos de sesiones que siguieron a la Conferencia simplemente mantuvo la cuestión en su programa provisional aplazando sucesivamente el examen del tema. Vid. la decisión de 15 de diciembre de 1975 (Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante su trigésimo período de sesiones, Documento A/10034, suplemento n° 34, pág. 166), la decisión 31/408 de 13 de diciembre de 1976, la decisión 32/439 de 16 de diciembre de 1977, la decisión 33/423 de 16 de diciembre de 1978 y la decisión 34/433 de 17 de diciembre de 1979.

¹³⁰.- De 15 de diciembre de 1980.

¹³¹.- Vid., por ejemplo, la intervención del representante de los Estados Unidos (Sr. ROSENSTOCK) en la sesión de 5 de diciembre de 1980 de la Sexta Comisión, Acta resumida Documento A/C.6/35/SR.75, párr. 30.

consideraciones de la resolución 35/167 ¹³².

Sólo en 1988, y probablemente debido en parte a los desarrollos políticos operados en relación con la Cuestión de Palestina y, en parte, como veremos, a la denegación de visado al Presidente del Comité Ejecutivo de la OLP, la Asamblea General aprobó una resolución en la que además de reiterar las consideraciones antedichas, disponía en su Parte A normas precisas en relación con la publicación y distribución de comunicaciones de la OLP y la SWAPO ¹³³. En síntesis se reconocía el derecho a que éstas fueran publicadas y distribuidas como Documentos Oficiales de la Asamblea General o de las conferencias convocadas bajo sus auspicios o de otros órganos o conferencias de las Naciones Unidas, directamente y sin pasar por otros conductos.

Ha de señalarse en definitiva que, a pesar de las recomendaciones de la Conferencia de Viena y de las exhortaciones de la Asamblea General, el reconocimiento para los movimientos de liberación nacional reconocidos por la OUA o por la Liga de Estados Arabes de privilegios e inmunidades similares a los otorgados a los Estados no se ha llevado a cabo de forma general y sólo en el caso de ciertos Estados y ateniéndose a consideraciones políticas, se ha impuesto el reconocimiento de dichos privilegios e inmunidades. El contenido de la condición de observador ha evolucionado y, en todo caso se han incrementado sus prerrogativas, sólo a nivel de mecanismos procedimentales en el seno de la Organización, no en el marco de los Estados.

C) LA IMPOSICION DE LIMITACIONES.

En sentido contrario, sí se ha establecido una práctica limitativa de las facilidades, privilegios e inmunidades que pueden disfrutar los representantes de los

¹³².- Instar a los Estados a ratificar la Convención y exhortarlos a conceder a los movimientos de liberación nacional en cuestión las facilidades, prerrogativas e inmunidades reconocidos en la Convención. Vid. resoluciones 37/104 de 16 de diciembre de 1982, 39/76 de 13 de diciembre de 1984, 41/71 de 3 de diciembre de 1986, 43/160 B de 9 de diciembre de 1988 y 45/37 de 28 de noviembre de 1990.

¹³³.- Resolución 43/160 A de 9 de diciembre de 1988.

movimientos de liberación nacional ante las Naciones Unidas por parte de Estados huéspedes de la Organización. En ello subyacen, evidentemente, consideraciones de orden político y así, como ya hemos señalado en el Capítulo Primero, se ha consolidado el principio de que los acuerdos de sede deben guardar el necesario equilibrio entre las facilidades, privilegios e inmunidades que se otorguen a la Organización para la realización de sus propósitos y la seguridad nacional del Estado huésped ¹³⁴.

Este equilibrio explica, como también dijimos, las salvaguardas que los Estados Unidos quisieron imponer mediante la ley 80-257 por la que se aprobó el Acuerdo de sede con las Naciones Unidas. En virtud de lo dispuesto en el Acuerdo de sede, la Fiscalía General de los Estados Unidos, con el asesoramiento de la Secretaría de Estado, ha concedido la derogación de la exclusión establecida por las normas federales de inmigración al personal de la misión de observación de la OLP permitiéndole así su acceso a la sede de las Naciones Unidas. Las normas federales establecen una amplia categoría de personas a las que, por razones de seguridad nacional se impedirá la entrada en los Estados Unidos y los miembros de la OLP, como individuos a título particular, forman parte de esta categoría y tendrían prohibida la entrada al territorio de los Estados Unidos de conformidad con la ley de inmigración.

En 1974, cuando la OLP fué invitada a participar en el vigésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General mediante la resolución 3210 (XXIX), se hicieron evidentes las limitaciones que las autoridades de los Estados Unidos impusieron a los miembros de la delegación de la OLP. De hecho, incluso se plantearon acciones judiciales para impedir la entrada en los Estados Unidos de los dirigentes de la OLP. En efecto, la Anti-Defamation League interpuso una demanda ante el Tribunal del Distrito Este de Nueva York contra el Secretario de Estado norteamericano, Sr. KISSINGER, solicitando que se denegara la entrada en los Estados Unidos de los representantes de la OLP o, alternativamente, se les concedieran sólo visados restrictivos de la clase C-2, que limitaban la libertad de movimiento de sus titulares a

¹³⁴.- Vid. *supra*, Capítulo Primero, epígrafe II.1.C).

25 millas a la redonda del Columbus Circle de Manhattan ¹³⁵.

Como las autoridades norteamericanas concedieron los visados tipo C-2, el Tribunal de Distrito hubo de concluir afirmando que, ateniéndose a las especiales responsabilidades de los Estados Unidos en relación con las Naciones Unidas, las autoridades habían adoptado las suficientes seguridades otorgando este tipo de visados ¹³⁶, aunque el juez no se abstuvo de expresar su propia opinión en el sentido de que "serious consideration should be given to the imposition of more restrictive territorial limitation on the movement of the PLO representatives" ¹³⁷.

La limitación de las 25 millas que impone el visado tipo C-2 comporta también la exigencia de solicitar autorización previa para cualquier desplazamiento que se quiera emprender más allá de estas 25 millas y dentro del territorio de los Estados Unidos, sea cual sea el motivo del desplazamiento. Es decir, que los miembros de la delegación de la OLP ante las Naciones Unidas deberán solicitar esta autorización aunque el desplazamiento esté vinculado con su actividad oficial en relación con las Naciones Unidas. En estos casos, la autorización pertinente no debería estar sometida a la discrecionalidad de las autoridades de los Estados Unidos, de la Secretaría de Estado concretamente, sino que su concesión debería venir impuesta directa y necesariamente por los términos del Acuerdo de sede.

En efecto, la limitación geográfica establecida no es contradictoria con los términos del Acuerdo de sede en la medida que no obstaculize el tránsito de entrada y salida o la realización de las funciones oficiales de los miembros de la delegación de la OLP en relación con las Naciones Unidas. Para cualquier otro tipo de actuación,

¹³⁵.- La citada organización solicitaba incluso que, en caso de que se les permitiera la entrada, se impusiera a los representantes de la OLP específicas limitaciones para cualquier tipo de actividad más allá de los estrictos límites de la sede de las Naciones Unidas.

¹³⁶.- El Departamento de Estado reconocía, sin embargo, en carta a la citada Anti-Defamation League que, si bien simpatizaba con sus preocupaciones, no consideraba apropiado imponer a la delegación de la OLP más restricciones de las ya establecidas. Vid. Carta de 18 de noviembre de 1974 reproducida en ICJ, Applicability of the obligation to arbitrate under section 21 of the United Nations headquarters agreement of 26 June 1947. Pleadings, Oral arguments, Documents, 1988, pág. 100.

¹³⁷.- Vid. Anti-Defamation League v. Kissinger et al., 1 de noviembre de 1974, reproducida parcialmente en *ibid.*, pág. 99.

ajena a sus relaciones oficiales con las Naciones Unidas, las autoridades de los Estados Unidos están legitimadas a imponer las limitaciones que estimen pertinentes, aunque aparentemente dentro del círculo de las 25 millas no imponen limitaciones especiales al ejercicio de actividades políticas no vinculadas a las Naciones Unidas por parte de los representantes de la OLP.

Corresponde a la discrecionalidad de la Secretaría de Estado autorizar los desplazamientos más allá de las 25 millas en supuestos distintos a los de actuaciones oficiales. En la práctica, la Secretaría de Estado ha concedido la pertinente autorización cuando el viaje era realizado por razones familiares, sociales o de tipo personal y la ha denegado siempre que el desplazamiento solicitado era para la realización de actividades políticas en su condición de miembros de la OLP.

En relación con esta cuestión, en 1985 se planteó ante el Tribunal del Distrito de Massachusetts una demanda por parte del Harward Law School Forum contra el Secretario de Estado, Sr. SHULTZ, por haber denegado la autorización para que el observador permanente de la OLP ante las Naciones Unidas, Sr. Labib TERZI, pudiera desplazarse a la Universidad de Harward, en Cambridge, Massachusetts, para participar en un debate sobre la cuestión de Oriente Medio. La demanda se fundamentaba, no en la discusión sobre la licitud o compatibilidad con las obligaciones internacionales derivadas del Acuerdo de sede de la limitación geográfica impuesta, sino en la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos que tiene como principal finalidad proteger la libertad de opinión y debate de los ciudadanos estadounidenses sobre cualquier asunto gubernamental.

El tribunal, salvando la buena fe de los argumentos esgrimidos por la Secretaría de Estado y reconociendo que el interés público podría verse afectado si se permitía la participación en un foro público de un representante de la OLP, señaló finalmente que la denegación de autorización para viajar no era "facially legitimate because it is related to the suppression of protected political discussion" ¹³⁸. Sin entrar en la licitud de la limitación impuesta, tampoco puesta en entredicho, el juez se inclinó por considerar que

¹³⁸.- Vid. Harward Law School Forum and Others v. Shultz, 18 de abril de 1986, reproducida parcialmente en ILR, vol 82, pág. 329 y ss.

el interés protegido prioritariamente era el de los ciudadanos de Estados Unidos de gozar plenamente de sus derechos civiles y de expresión y discusión política tal como viene dispuesto en la Primera Enmienda constitucional ¹³⁹.

3.- LA ACCION DE PROTECCION DE LAS NACIONES UNIDAS.

El análisis de las posibilidades de actuación de las Naciones Unidas para garantizar a los movimientos de liberación nacional con estatuto de observador y a sus representantes el goce de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de su actuación oficial en relación con las Naciones Unidas, lo abordaremos sobre dos supuestos de la práctica que, no por casualidad, conciernen también al estatuto de la OLP en los Estados Unidos de América.

A) EL ASUNTO DEL CIERRE DE LAS OFICINAS DE LA OLP.

En diciembre de 1987 el Presidente de los Estados Unidos promulgó la Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1988 and 1989, en cuyo título X, denominado Anti-Terrorism Act of 1987 se disponía, entre otras, una previsión por la que se prohibía

"establecer o mantener una oficina, una sede u otros establecimientos o instalaciones en la jurisdicción de los Estados Unidos bajo la dirección de la OLP o a pedido de ella o con fondos suministrados por la OLP o cualquiera de sus grupos constitutivos, cualquier sucesor de la OLP o de cualquiera de dichos grupos o cualquiera de sus agentes." ¹⁴⁰

Ello significaría el cierre de la Oficina que la Misión de observación de la OLP ante las Naciones Unidas tenía establecida en Nueva York desde 1975. Adelantándose

¹³⁹.- Vid. B. STERN: "L'affaire du bureau de l'OLP devant les juridictions interne et internationale", AFDI 1988, pág. 169.

¹⁴⁰.- Vid. Informe del Comité de relaciones con el país huésped. Informe del Secretario General, Documento A/42/915 de 10 de febrero de 1988, párr. 2.

a la aprobación de la ley, y en relación con el estatuto de la delegación y de la oficina de la OLP, el Secretario General de las Naciones Unidas formuló una declaración pública y dirigió dos cartas a la representación permanente de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas. En su declaración, describió su posición en los siguientes términos

"Los miembros de la Misión de observación de la Organización de Liberación de Palestina son, en virtud de la resolución 3237 (XXIX), invitados de las Naciones Unidas. Como tales, les son aplicables las secciones 11, 12 y 13 del Acuerdo relativo a la Sede, de 26 de junio de 1947. Por consiguiente, el país huésped tiene, en virtud del Acuerdo, la obligación de permitir al personal de la Misión de Observación de la Organización de Liberación de Palestina entrar y permanecer en los Estados Unidos para desempeñar sus funciones oficiales en la Sede de las Naciones Unidas." ¹⁴¹

Como hemos indicado anteriormente, está perfectamente clara, a juicio, de la Secretaría, la posición de invitados de los representantes de los movimientos de liberación nacional, aunque los derechos que les ampara la Sección 11 del Acuerdo de sede se limitan a la no interposición de obstáculos para el tránsito de entrada y salida hacia y desde el distrito de la sede. No obstante, ha de entenderse inherente al ejercicio de sus funciones oficiales en relación con las Naciones Unidas la posibilidad de mantener una Oficina. Así se expresaba la Oficina de Asuntos Jurídicos en una Opinión Jurídica de 1986, a la que ya nos hemos referido, en la que indicaba que

"the maintenance of a permanent office in New York by the Palestine Liberation Organization may be considered a necessary requirement in order to adequately fulfil the observer functions conferred by the United Nations General Assembly." ¹⁴²

La posición jurídica de la Secretaría era incluso compartida por el gobierno de los Estados Unidos ya que en una Carta dirigida por el Secretario de Estado al Senado norteamericano se afirmaba que

¹⁴¹.- El texto de su declaración sería retomado íntegramente, y con reconocimiento, por la Asamblea General en el preámbulo de su resolución 42/210 B de 17 de diciembre de 1987.

¹⁴².- Opinión Jurídica de 11 de junio de 1986 reproducida en ICJ Pleadings, Oral arguments, Documents, 1988, loc. cit., pág. 97.

"Los Estados Unidos han declarado sin lugar a dudas que el personal de la Misión de Observación de la OLP está presente en los Estados Unidos solamente en su calidad de invitado de las Naciones Unidas en el sentido del Acuerdo relativo a la Sede." ¹⁴³

Pese a esta aparente coincidencia de criterios jurídicos, la ley iba a ser adoptada y, como veremos, surgiría una controversia entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos en relación, más que con la aplicación, con la interpretación del Acuerdo de Sede.

Las deliberaciones que sobre esta cuestión se llevaron a cabo en el Comité de relaciones con el país huésped y en la Sexta Comisión ¹⁴⁴ culminaron con la adopción de la resolución 42/210 B de 17 de diciembre de 1987 en la que la Asamblea General tomaba nota con reconocimiento de la posición adoptada por el Secretario General, al que pedía que siguiera adoptando las medidas que fueren apropiadas, y reiteraba que las disposiciones del Acuerdo de sede eran aplicables a la Misión de Observación de la OLP y que, por tanto, debía permitirse a esta Misión

"establecer y mantener locales y servicios adecuados para el ejercicio de sus funciones".

¹⁴⁵

También se pedía al país huésped que cumpliera sus obligaciones y se abstuviera de tomar medida alguna que obstaculizara el desempeño de las funciones oficiales de la Misión de la OLP. Pese a ello, los Estados Unidos adoptaron y promulgaron la citada ley. Las consultas que el Secretario General, de conformidad con la resolución 42/210

¹⁴³.- Carta de 29 de enero de 1987 reproducida parcialmente en el Informe del Comité de relaciones con el país huésped, Documento A/42/26 suplemento n° 26, párr. 46.

¹⁴⁴.- Vid. el examen del tema en las sesiones de la Sexta Comisión de 24 de noviembre y 9 y 11 de diciembre de 1987, Actas resumidas Documentos A/C.6/42/SR.56, 61 y 62 respectivamente, así como el Informe de la Sexta Comisión, Documento A/42/878 de 14 de diciembre de 1987. Para los Estados Unidos era todavía una cuestión que se estaba considerando, siendo por tanto, innecesario e improcedente la adopción de resolución alguna. Vid. la intervención del representante de los Estados Unidos (Sr. ROSENSTOCK) en la sesión de 11 de diciembre de 1987, Acta resumida Documento A/C.6/42/SR.62, párr. 12.

¹⁴⁵.- Párrafo dispositivo 1 de la resolución, donde se **explicita** claramente un derecho que hasta entonces se había aceptado y mantenido **tácitamente** como inherente y necesario para el ejercicio de sus funciones oficiales.

B, mantuvo con las autoridades norteamericanas no condujeron a ningún resultado satisfactorio, pues los Estados Unidos se escudaban en que la ley tardaría tres meses en entrar en vigor y que durante este tiempo se trataría de resolver el asunto.

No fueron éstas seguridades suficientes para el Secretario General quien, ante los resultados insatisfactorios de sus consultas, terminó por afirmar que era preciso llegar a la conclusión de que había una controversia entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos. En consecuencia, comunicó al Gobierno de los Estados Unidos su propósito de iniciar el procedimiento previsto en la Sección 21 del Acuerdo de sede para la solución de las controversias derivadas de su interpretación o aplicación ¹⁴⁶. Sin embargo, de las consultas que se siguieron se hizo claramente evidente que los Estados Unidos tampoco iban a estar dispuestos en ningún momento a participar oficialmente en el procedimiento de arreglo de controversias previsto en la citada Sección y que, por tanto, no iban a designar el árbitro correspondiente.

Se podría pensar que ante la indefinición mantenida por los Estados Unidos ¹⁴⁷ el planteamiento del Secretario General era precipitado, pero más bien cabe afirmar que, por un lado, la mera aprobación de la citada ley era ya contradictoria con las disposiciones del Acuerdo de sede y que, por otro lado, la presión política y jurídica sobre los Estados Unidos podían conseguir la retirada o derogación de la ley antes de su entrada en vigor. Lo cierto es que las Naciones Unidas ni podían permanecer inermes en espera de la definitiva decisión de las autoridades de los Estados Unidos, ni hacer dejación de sus responsabilidades respecto a sus invitados, ni tampoco, por último, dejar en manos de procedimientos internos la solución de una controversia

¹⁴⁶.- Vid. el Informe del Secretario General ya citado, Documento A/42/915 de 10 de febrero de 1988, párr. 5.

La Sección 21 del Acuerdo de sede dispone lo siguiente: "a) Toda controversia entre las Naciones Unidas y el Gobierno de los Estados Unidos de América acerca de la interpretación o de la aplicación de este acuerdo, o de cualquier acuerdo adicional, que no fuera solucionada mediante negociación y otra forma de arreglo convenida por las partes, será sometida, para su decisión definitiva, a un tribunal compuesto de tres árbitros, designados, uno por el Secretario General, otro por el Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, y el tercero escogido por los otros dos, o, en defecto de acuerdo entre ellos sobre esta elección, por el Presidente de la Corte Internacional de Justicia."

¹⁴⁷.- Posición ambigua y vacilante como afirma J.D. SICHAULT: "L'avis rendu par la CIJ le 26 avril 1988 dans l'affaire de l'Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'organisation des Nations Unies et l'affaire de la mission d'observation de l'OLP auprès des Nations Unies", RGDIP, 1988.4, págs 892 y 894.

internacional cuando normas de derecho internacional establecían específicamente sus mecanismos de solución ¹⁴⁸.

La Asamblea General, que reanudó su período de sesiones en marzo de 1988 prácticamente sólo para esta cuestión, respaldó la posición del Secretario General y además de reiterar sus consideraciones anteriores, consideró que debía ponerse en funcionamiento el procedimiento de arreglo de controversias ¹⁴⁹, al tiempo que solicitaba del Tribunal Internacional de Justicia una Opinión consultiva ¹⁵⁰ sobre si los Estados Unidos, como parte en el Acuerdo relativo a la sede, estaban obligados a participar en el procedimiento de arbitraje previsto en la Sección 21 del Acuerdo.

Finalmente, los Estados Unidos oficializaron el 11 de marzo de 1988 su disposición a ordenar la clausura de la Oficina en Nueva York de la Misión de observación de la OLP "cualesquiera que sean las obligaciones que los Estados Unidos puedan haber contraído en virtud del Acuerdo entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos relativo a la Sede de las Naciones Unidas" ¹⁵¹ e iniciar un procedimiento judicial a partir del 21 de marzo de 1988 fecha en que la ley entraba en vigor para que se dictara un mandato judicial en este sentido. Los Estados Unidos consideraban por tanto que, a la espera de la pertinente decisión judicial, no era preciso someter la cuestión a arbitraje.

Por su parte, el 26 de abril de 1988, el Tribunal Internacional de Justicia,

¹⁴⁸.- Vid. en este sentido A. BADIA: "Opinión consultiva del Tribunal Internacional de Justicia de 26 de abril de 1988: Aplicabilidad de la obligación de someter una controversia a arbitraje con arreglo a la Sección 21 del Acuerdo de 26 de junio de 1947 relativo a la sede de las Naciones Unidas", REDI 1990.2, pág. 400.

¹⁴⁹.- Resolución 42/229 A de 2 de marzo de 1988.

¹⁵⁰.- Parte B de la misma resolución.

¹⁵¹.- Vid. la Carta de fecha 11 de marzo de 1988 dirigida al Secretario General por el representante permanente interino de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, reproducida en Anexo en el Informe del Secretario General, Documento A/42/915/Add.2 de 11 de marzo de 1988.

teniendo en cuenta las limitaciones de tiempo ¹⁵², emitió su Opinión Consultiva en la que se reconocía que los Estados Unidos tenían la obligación de someterse a arbitraje para resolver la controversia entre ellos y las Naciones Unidas ¹⁵³. La Asamblea General tomó nota de la Opinión consultiva e instó nuevamente al país huésped a que se atuviera a sus obligaciones internacionales y que, de conformidad con el Dictamen, facilitara la constitución del tribunal arbitral previsto en la Sección 21. Pese a todo ello, la posición de los Estados Unidos siguió fundamentándose en la necesidad de esperar, antes de adoptar otras actuaciones, la decisión de su tribunal interno.

Sin aceptar por ello el planteamiento de los Estados Unidos, las Naciones Unidas participaron también en calidad de *amicus curiae*, es decir, como titulares de un interés legítimo y no como parte en el proceso, en el litigio abierto ante el Tribunal del Distrito Sur de Nueva York. En la sentencia de este Tribunal ¹⁵⁴ se reconocía finalmente que, tanto el texto mismo del Acuerdo de sede como la práctica ¹⁵⁵ mantenida por los Estados Unidos obligaban a este país a permitir a los miembros de la delegación de la OLP el tránsito, la entrada y el acceso a la sede de las Naciones Unidas y que estos derechos no podrían ejercerse eficazmente sin contar con una oficina.

Al margen de otras consideraciones realizadas por el Tribunal, nos interesa destacar que, al no apelarse la sentencia del Tribunal de Distrito, la controversia entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos había llegado a su fin. En definitiva pero,

¹⁵².- El Reglamento del Tribunal Internacional de Justicia prevé la situación de que el órgano que solicita la Opinión consultiva pida una respuesta urgente o que sea el propio Tribunal quien estime deseable tal carácter. Para ambos casos dispone el artículo 103 que el Tribunal tomará las medidas necesarias para acelerar el procedimiento y reunirse lo más pronto posible para celebrar audiencia y deliberar sobre la demanda. Vid. Reglamento del Tribunal de 14 de abril de 1978, CIJ, Actes et Documents, nº 5, 1989.

¹⁵³.- CIJ, Recueil 1988, pág. 12. Existe una versión en español de la Opinión consultiva reproducida en Aplicabilidad de la obligación de someter una controversia a arbitraje con arreglo a la Sección 21 del Acuerdo de 26 de junio de 1947 relativo a la Sede de las Naciones Unidas: opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia. Nota del Secretario General, Documento A/42/952 ya citado.

¹⁵⁴.- Vid. Estados Unidos de América v. Organización de Liberación de Palestina, sentencia de 29 de junio de 1988, reproducida íntegramente en versión española en el Informe del Secretario General, Documento A/42/915/Add.5 de 13 de septiembre de 1988.

¹⁵⁵.- El Tribunal se refirió también al asunto de la Anti-Defamation League, que ya hemos citado, a la hora de probar el significado de la práctica mantenida.

la acción de las Naciones Unidas para asegurar las debidas garantías a las personas invitadas por la Organización, en este caso los representantes de la OLP y de su Oficina en Nueva York, no resultó suficiente para imponer al Estado sede el cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Ni tan siquiera una Opinión Consultiva del Tribunal Internacional de Justicia constituyó argumento jurídico bastante para posibilitar la solución de la controversia mediante el procedimiento arbitral ¹⁵⁶.

Moral y políticamente puede que las garantías y los derechos sustantivos concedidos a los movimientos de liberación nacional y sus representantes resultaran reforzados a partir de este asunto ¹⁵⁷, pero jurídicamente la capacidad de las Naciones Unidas para hacer efectivos, frente a los Estados, los derechos reconocidos a sus invitados se aparenta extraordinariamente frágil y debilitada.

B) EL ASUNTO DE LA DENEGACION DE VISADOS.

Apenas apagados los ecos del asunto del cierre de la representación de la OLP, el 27 de noviembre de 1988 los Estados Unidos suscitaron otro incidente al denegar el visado de entrada solicitado por el Sr. Yaser ARAFAT, presidente del Comité ejecutivo de la OLP, para asistir y participar en las labores del cuadragésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General ¹⁵⁸. Tal como hemos ido analizando, e incluso con el precedente de la participación del Sr. ARAFAT en las deliberaciones del vigésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General, no se daban consideraciones de carácter estrictamente jurídico que pudieran justificar tal denegación.

¹⁵⁶.- Criticando el procedimiento seguido vid., por ejemplo, J.D. SICHAULT: "L'avis rendu par ..", op. cit., pág. 924 y B. STERN: "L'affaire du buerau ..", op. cit., pág. 190.

¹⁵⁷.- Como indicaba A. BADIA, "ha permitido que la Comunidad Internacional considerara la participación con el estatus de observador, no como una cuestión sólo de procedimiento sino que conlleva además la atribución de derechos sustantivos cuyo ejercicio debe garantizarse". Vid. A. BADIA: "Opinión consultiva ..", op. cit., pág. 412.

¹⁵⁸.- Los argumentos del Departamento de Estado para denegar el visado hacían referencia a la presencia en Argelia, durante la celebración del Consejo Nacional Palestino que el 15 de noviembre de 1988 había proclamado el Estado de Palestina, de Abu ABBAS, acusado por las autoridades italianas de participación en el asesinato de un ciudadano norteamericano en el asunto del Aquille Lauro. Vid. United States Department of State statement on the Visa application of Yassir Arafat de 27 de noviembre de 1988, reproducido en AJIL 1989.1, págs. 253-254.

Planteada la Cuestión ante el Comité de relaciones con el país huésped, el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas formuló una declaración en la que reafirmaba la obligatoriedad para el país huésped, en consonancia con lo dispuesto en las Sección 11 y 13 del Acuerdo relativo a la sede, de aceptar la solicitud de visado ¹⁵⁹. Para la Secretaría, los representantes de la OLP, organización a la que la Asamblea General había concedido el estatuto de observador, formaban parte de la categoría de personas invitadas por las Naciones Unidas prevista en el apartado 5 de la Sección 11 y, en consecuencia, eran también acreedores de las facilidades que en materia de visados establece la Sección 13 del Acuerdo de sede ¹⁶⁰.

Los Estados Unidos reconocían que el Acuerdo de sede y la invitación formulada en 1974 por las Naciones Unidas a la OLP para participar en calidad de observador en la Asamblea General le obligaban a conceder entrada, tránsito y residencia a los observadores de la OLP ¹⁶¹. Ahora bien, en este caso concreto, fundamentaban la denegación del visado en razones de seguridad nacional y en congruencia con la pretendida reserva de seguridad formulada por los Estados Unidos al Acuerdo relativo a la sede ¹⁶².

La posición jurídica de la Organización, en consonancia con lo sostenido por el Asesor Jurídico, fué reafirmada mediante la resolución 43/48 de 30 de noviembre de

¹⁵⁹.- Vid. Declaración formulada por el Asesor Jurídico en la 136ª sesión del Comité de Relaciones con el país huésped, celebrada el 28 de noviembre de 1988 en relación con la resolución del Secretario de Estado de los Estados Unidos de América sobre la solicitud de visado del Sr. Yaser Arafat, Documento A/C.6/43/7 de 29 de noviembre de 1988.

¹⁶⁰.- Esta Sección dispone que: "Los visados que necesiten las personas citadas en esa sección [por la sección 11], serán concedidos gratuitamente y a la mayor brevedad posible."

¹⁶¹.- Vid. al respecto la propia declaración del Departamento de Estado denegando el visado. Como afirmó su representante en la Sexta Comisión, y como consecuencia de este reconocimiento, se habían otorgado visados sistemáticamente a los miembros de la OLP "como cuestión de rutina" a pesar de las diferencias políticas con la citada organización. Vid. la intervención del representante de los Estados Unidos (Sr. ROSENSTOCK) en la 51ª sesión de la Sexta Comisión de 29 de noviembre de 1988, Acta resumida, Documento A/C.6/43/SR.51, párr. 78.

¹⁶².- Ibid, párr. 81. Para los Estados Unidos, y como se indica en la Declaración del Departamento de Estado, "the Congress of the United States conditioned the entry of the U.S. into the U.N. headquarters Agreement on the retention by the U.S. government of the authority to bar the entry of aliens associated with or invited by the United Nations 'in order to safeguard its own security'". Vid. asimismo en *infra*, Capítulo Sexto, las consideraciones de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre esta pretendida reserva que también fueron reiteradas por el Asesor Jurídico en la declaración ya citada ante el Comité de relaciones con el país huésped.

1988 en la que la Asamblea General ¹⁶³ afirmaba el derecho de la delegación de la OLP a designar libremente a sus representantes en los períodos de sesiones, considerando que la decisión del Gobierno de los Estados Unidos constituía una "violación de las obligaciones jurídicas internacionales contraídas por el país huésped". Por todo ello, se instaba al país huésped a que reconsiderase y revocase su decisión.

La negativa de los Estados Unidos a reconsiderar su decisión ¹⁶⁴ debería haber comportado, en buena lógica jurídica, el inicio del procedimiento previsto en la Sección 21 del Acuerdo de sede. Sin embargo, teniendo en cuenta la falta de cooperación de los Estados Unidos manifestada en el asunto del cierre de la oficina de la OLP, se comprende que la Asamblea General optara por una vía política indirecta para solucionar el conflicto planteado. Así, justificándolo en "las apremiantes circunstancias actuales", la Asamblea General optó, "sin perjuicio de la práctica normal", por desplazarse -por primera vez en la historia de la Asamblea- a la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra para proceder durante los días 13 a 15 de diciembre de 1988 al examen de la "Cuestión de Palestina" ¹⁶⁵ y permitir así la participación en sus deliberaciones del dirigente de la OLP.

La solución propuesta nos induce a plantearnos nuevamente y a afirmar la escasa y dudosa efectividad de los mecanismos con los que la Organización puede pretender asegurar el respeto de los privilegios e inmunidades que las normas internacionales reconocen a las personas que mantienen relaciones oficiales con ella en su condición de representantes de un movimiento de liberación nacional.

¹⁶³.- Con sólo dos votos en contra (Estados Unidos e Israel) y una abstención (Reino Unido) por 151 votos a favor.

¹⁶⁴.- Vid. Informe del Comité de relaciones con el país huésped. Informe del Secretario General, Documento A/43/909 de 1 de diciembre de 1988, párr. 3.

¹⁶⁵.- Resolución 43/49 de 2 de diciembre de 1988.

CAPITULO QUINTO

**LAS PERSONAS QUE REPRESENTAN A ORGANIZACIONES NO
GUBERNAMENTALES ANTE LA ORGANIZACION
DE LAS NACIONES UNIDAS**

En este Capítulo Quinto analizaremos el estatuto de las personas que mantienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas en su condición de representantes de organizaciones no gubernamentales. Abordaremos en primer lugar las características generales del mecanismo consultivo establecido en el marco de las Naciones Unidas para estudiar seguidamente el contenido concreto de los arreglos para la celebración de consultas. Con la misma sistemática del capítulo anterior analizaremos posteriormente la dimensión interna y la dimensión externa de la representación, así como, por último, los privilegios e inmunidades reconocidos a las personas que representan a organizaciones no gubernamentales ante las Naciones Unidas.

I.- CARACTERISTICAS GENERALES.

En este epígrafe centraremos nuestra atención de un lado, en la fundamentación jurídica del estatuto consultivo otorgado a organizaciones no gubernamentales, de otra parte, en la naturaleza jurídica de dicho estatuto y, finalmente, en la extensión del mecanismo.

1.- FUNDAMENTACION JURIDICA.

El fundamento jurídico para el establecimiento de relaciones oficiales entre las organizaciones no gubernamentales y la Organización de las Naciones Unidas, es decir, para que las primeras estén representadas ante las Naciones Unidas, se halla en el artículo 71 de la Carta que dispone que

"El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembro de las Naciones Unidas."

Este artículo, que no figuraba en las propuestas de Dumbarton Oaks ¹, fué introducido en la Conferencia de San Francisco a partir de la presencia de dos elementos. Por un lado, por la presentación de enmiendas como la formulada por Uruguay pretendiendo que las delegaciones de los Estados miembros se integrasen, al igual que la OIT, por delegados profesionales que respresentasen a los patrones y a los trabajadores ², o la formulada por Bolivia proponiendo que en el Consejo Económico y Social se estableciese "un procedimiento para dar representación adecuada a los obreros organizados del mundo" ³.

Por otro lado, porque en la misma Conferencia estuvieron presentes como observadores numerosas organizaciones no gubernamentales e incluso se planteó ⁴, la participación directa de la Conferencia Sindical Mundial ⁵ en la Conferencia de San Francisco ⁶. En efecto, la cuestión se planteó cuando en su sesión de 9 de mayo de 1945 el Comité II/3 de la Conferencia decidió, de acuerdo con lo dispuesto por el Comité de Dirección ⁷, invitar como observadores a representantes de las Organizaciones internacionales de carácter técnico. Después de un largo debate, el Comité II/3 decidió también pedir a su Presidente que invitase a representantes de la Conferencia Sindical Mundial ⁸.

¹.- Reproducidas en UNCIO, Vol. 4, pág. 1.

².- Vid. las propuestas de Uruguay en UNCIO, Vol. 4, pág. 74.

³.- Vid. las proposiciones de la delegación de Bolivia en UNCIO, Vol. 4, pág. 840.

⁴.- Vid. M. GUNTER: "Toward a consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations?", The Vanderbilt Journal of Transnational Law, 1977.4, Vol. 10, pág. 560.

⁵.- Reunida en Londres en febrero de 1945, la Conferencia sería el primer paso para la constitución de la Federación Sindical Mundial, cuyo congreso constitutivo tuvo lugar en París en octubre de 1945. Vid. Ch. CHAUMONT: "La Fédération syndicale mondiale et l'Organisation des Nations Unies", Droit Social, 1947.8, pág. 328.

⁶.- Al margen de la cuestión de su participación en la Conferencia de San Francisco, la Unión Soviética, Francia y Nueva Zelanda sostenían que la Federación Sindical Mundial debería obtener un papel importante y privilegiado ante el Consejo Económico y Social. Vid. G. FISCHER: "Les organisations non gouvernementales et les institutions internationales", en Les Nations Unies, Chantier de l'Avenir, PUF, París 1962, pág. 122.

⁷.- "Steering Committee" compuesto por los Presidentes de todas las delegaciones y presidido por el de la de los Estados Unidos de América.

⁸.- UNCIO, Vol. 10, pág. 18.

La decisión del citado Comité fue inmediatamente referida al Comité de Dirección quien en su sesión de 10 de mayo de 1945 decidió finalmente que

"Dans l'interêt du prompt avancement des travaux, le Comité de Direction confirme sa décision antérieure de limiter l'accès aux séances des Comités -sur l'invitation de ceux-ci- aux institutions officielles ou intergouvernementales qui ont été invitées à la Conférence par les Puissances Invitantes." ⁹

Evidentemente se hubiera podido producir una afluencia masiva de organizaciones no gubernamentales, lo que podría justificar un criterio restrictivo, pero en la propuesta de invitar a la citada organización, avalada por la Unión Soviética ¹⁰, y en la decisión denegatoria, respaldada por Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países de la órbita occidental ¹¹, subyacían divergencias políticas y una determinada concepción de la futura Organización mundial ¹².

El actual artículo 71 sería adoptado por el Comité II/3 el 6 de junio de 1945 como un párrafo más de un artículo consagrado a la organización y procedimientos del Consejo Económico y Social ¹³ para ser aprobado posteriormente por el Comité de Coordinación ¹⁴. Es altamente significativa la utilización, por primera vez en un instrumento jurídico, del término "organización no gubernamental" y lo que es más importante, el prever el establecimiento de un mecanismo regular de relaciones entre

⁹.- UNCIO, Vol. 5, pág. 219.

¹⁰.- Vid. la Declaración de la Unión Soviética en la reunión del Comité de Dirección de 30 de abril de 1945, UNCIO, Vol. 1, páginas 61-63.

¹¹.- Vid. sus respectivas posiciones en la sesión del Comité de Dirección de 10 de mayo de 1945, UNCIO, Vol. 5, páginas 214-219.

¹².- Como indicaba CHAUMONT, "on aurait pu chercher à faire, au moins partiellement, une place aux grandes forces internationales, quelle qu'en fut la nature, qui, s'exerçant par dessus des frontières, sont, par définition, capables de créer un esprit vraiment international". Vid. Ch. CHAUMONT: "La Fédération ..", op. cit., pág. 329.

¹³.- UNCIO, Vol. 20, pág. 317. La única modificación introducida a la propuesta inicial consistió en la sustitución del término "concertation" por el de "consultation". Sobre la significación de esta modificación vid. *infra*, en el siguiente apartado y también M. MERLE en su comentario al artículo 71 en la obra dirigida por J.P. COT y A. PELLET: La Charte des Nations Unies, op. cit., pág. 1053.

¹⁴.- UNCIO, Vol. 20, pág. 458.

estas organizaciones y la naciente Organización universal.

Esta previsión expresa constituía un enorme progreso en relación con la situación existente anteriormente, ya que en el Pacto de la Sociedad de las Naciones no se recogía referencia alguna a las organizaciones no gubernamentales. Pese a ello, en la práctica de la Sociedad de las Naciones se estableció algún tipo de relación con las organizaciones no gubernamentales ¹⁵, pero absolutamente irregular y no formal, sin implicar un reconocimiento jurídico-político de la importancia y la labor de estas organizaciones y que dependía de la política seguida por el Secretariado de la Sociedad de Naciones o de los cambiantes criterios de las diferentes Comisiones y Comités de la Organización ¹⁶.

Este 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 y en esta línea, en el preámbulo de la resolución 288 B (X) cuando, al aprobar 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."

¹⁵.- Vid. en particular L.C. WHITE: International Non-Governmental Organization, Rutgers University Press, New Brunswick, 1951, pág. 248 y ss. y J. LADOR-LEDERER: "L'importance des organisations consultatives internationales en matière juridique", en Die Friedenswarte. Blätter für Internationale Verständigung und zwischestaaliche Organization, 1959, Vol. 55, n° 2, pág. 135.

¹⁶.- Como indica B. STOSIC: "Les Organisations Non Gouvernementales et les Nations Unies", Librairie Droz, Genève, 1964, pág. 154, el carácter errático e informal de las relaciones con las organizaciones no gubernamentales se fundamentó en un determinado momento en una interpretación amplia del párrafo primero del artículo 24 del Pacto de la Sociedad de las Naciones para ser negada posteriormente al interpretar este artículo en su sentido estricto. Dicho artículo dispone: "Todas las oficinas internacionales anteriormente establecidas por Tratados colectivos quedarán colocadas, bajo reserva del asentimiento de las partes, bajo la autoridad de la Sociedad. De igual manera se procederá respecto de cualesquiera otras oficinas o comisiones que ulteriormente se creen para la resolución de asuntos de interés internacional". Al margen de esto, el artículo 25 del Pacto realizaba una mención expresa al fomento y la cooperación con las organizaciones nacionales de la Cruz Roja.

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 ¹⁷. En otras palabras, y como veremos en el Capítulo Séptimo, 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 ¹⁸.

2.- LA NATURALEZA JURIDICA DEL ESTATUTO CONSULTIVO.

Pese a este reconocimiento de la importancia de las organizaciones no gubernamentales, la Carta 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 (artículos 69 y 70 de la Carta) en relación con la que se otorgará a los representantes de las organizaciones no gubernamentales. Así, en esos dos artículos se utiliza el término "participación" que, aunque tampoco comporte el derecho de voto, sí tiene un significado más intenso que la simple "celebración de consultas" prevista en el artículo 71.

Los diferentes arreglos para la celebración de consultas que aprobará el Consejo Económico y Social insistirán en lo fundamental de esta distinción y en ellos figura la siguiente disposición

"los arreglos no deben ser de tal naturaleza que concedan a las organizaciones no gubernamentales los mismos derechos de participación otorgados a los Estados que no son miembros del Consejo y a los Organismos especializados vinculados con las Naciones Unidas." ¹⁹

¹⁷.- Como, de otra parte, afirma el Secretario General en Organizaciones no gubernamentales. Informe del Secretario General, Documento E/4476 de 20 de marzo de 1968, párr. 10.

¹⁸.- Vid. G. FISCHER: "Les organisations ..", op. cit., pág. 128.

¹⁹.- Párrafo III.1 de la resolución 3 (II) y párrafo 12 de las resoluciones 288 B (X) y 1296 (XLIV) que posteriormente analizaremos.

Lo que la Carta prevé y las resoluciones del Consejo Económico y Social han plasmado jurídicamente es un mecanismo para permitir las consultas con las organizaciones no gubernamentales, no su participación en los órganos de las Naciones Unidas ²⁰. En efecto, el sistema que establece el artículo 71 tiene por objeto que el Consejo Económico y Social o alguno de sus órganos obtenga información y asesoramiento por parte de organizaciones especialmente competentes en determinadas materias, pero también permite que estas organizaciones, representantes de importantes sectores de la opinión pública, puedan expresar su parecer ante los órganos de una Organización intergubernamental ²¹. Estos objetivos, junto con el de difundir información sobre las actividades de las Naciones Unidas ²² constituyen el fundamento funcional del mecanismo de consultas, pero no pueden conducir a una lectura que permita la participación de las organizaciones no gubernamentales en las Naciones Unidas al mismo nivel que un Estado o que otras Organizaciones intergubernamentales.

El artículo 71 de la Carta es de carácter permisivo ²³ y no confiere ningún derecho a las consultas. Ahora bien, las resoluciones del Consejo Económico y Social aprobando los arreglos para la celebración de consultas, al reglamentar el mecanismo definirán también las obligaciones del Consejo en relación con las organizaciones no gubernamentales reconocidas, así como las obligaciones de estas organizaciones. Lo cierto es que el estatuto consultivo se configura más como un instrumento al servicio del Consejo Económico y Social que como un medio de expresión del asociacionismo internacional ²⁴.

Por otra parte, aunque el artículo 71 utilice la expresión "hacer los arreglos

²⁰.- Estrictamente, como veremos, el estatuto consultivo tan sólo permite recibir el programa del órgano, solicitar la inscripción de temas en el programa, presentar comunicaciones escritas y poder formular exposiciones orales.

²¹.- Vid. Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, Vol. III, pág. 584.

²².- En realidad, como señala J. LADOR-LEDERER: International Non-governmental Organizations and Economic Entities, Sythoff, Leyden 1963, pág. 72, las relaciones con las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas "involves a two-way flow of ideas, initiative and information".

²³.- Vid. B. STOSIC: Les Organisations ..., op. cit., pág. 149

²⁴.- Vid. M. MERLE en J.P. COT y A. PELLET: La Charte ..., op. cit., pág. 1054.

adecuados", ha de subrayarse que no estamos en presencia de ninguna modalidad de acuerdos internacionales entre Organizaciones internacionales como los negociados, también por el Consejo Económico y Social, con los Organismos especializados ²⁵ y que, en realidad, ni tan siquiera nos hallamos ante acuerdos particulares de ningún tipo. No es que el Consejo Económico y Social celebre "arreglos" con cada organización no gubernamental a la que reconoce como entidad consultiva pese a que así pueda parecerlo del tenor literal del artículo 71 y de las diversas disposiciones adoptadas por el Consejo. El Consejo Económico y Social ha aprobado, como veremos, las disposiciones que deben regir el mecanismo, es decir, "los arreglos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales" y será en conformidad con estas disposiciones que las consultas podrán celebrarse, no mediante acuerdos específicos con cada organización no gubernamental ²⁶.

De acuerdo con estas disposiciones corresponde, por tanto, al Consejo Económico y Social decidir, de manera discrecional y a propuesta del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales, sobre la concesión o no del reconocimiento como entidad consultiva y la categoría en la que incluye a cada organización no gubernamental que lo solicite ²⁷. En esta línea, la cooperación con las organizaciones no gubernamentales por la vía del estatuto consultivo ha ido creciendo con el tiempo tanto cualitativa como cuantitativamente. Cualitativamente por el ámbito material al que se extiende la cooperación y por la extensión de los órganos con los que se realiza ²⁸. Desde una perspectiva cuantitativa, en 1991 ascendía a 928 el número de organizaciones

²⁵.- Aunque esta es la analogía que sostiene R. SOCINI LEYENDECKER: "Osservazioni sulla rilevanza delle organizzazioni non governative nella Comunità internazionale", en Studi in onori di Giuseppe Sperduti, Milano 1984, pág. 706.

²⁶.- Como dice M. MERLE en J.P. COT y A. PELLET: La Charte ..., op. cit., pág. 1051, el estatuto consultivo "n'est donc ni négocié ni négociable; il est octroyé, défini et retiré discrétionnairement par le Conseil".

²⁷.- Aunque es necesaria la solicitud presentando su candidatura por parte de la organización no gubernamental, el Consejo Económico y Social adopta discrecionalmente su decisión. Vid. también en este sentido B. STOSIC: Les Organisations ..., op. cit., pág. 173.

²⁸.- En 1991, los Miembros del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales "destacaron la creciente importancia de la función de las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas y de sus contribuciones a las actividades de las Naciones Unidas, e instaron a que se reforzara y concretara la colaboración en todas las esferas apropiadas". Vid. Informe del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales, Documento E/1991/20 de 17 de abril de 1991, párr. 40.

no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas ²⁹.

Como veremos más adelante, el mecanismo comporta un importante componente político en la decisión del Consejo Económico y Social. El hecho de que, además de decidir discrecionalmente sobre la concesión o no del carácter consultivo, el Consejo detente, a través de su Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales, un cierto control y vigilancia sobre las actividades de las organizaciones reconocidas no deja de resultar paradójico en relación con el objeto pretendido con las consultas de permitir la expresión de la opinión pública, pero es revelador de la composición de la sociedad internacional contemporánea y del papel esencial que siguen representando los Estados.

En realidad nos encontramos con que se está haciendo una utilización en cierto modo abusiva del término "estatuto consultivo", tanto por parte de las organizaciones no gubernamentales que creen aumentar con este reconocimiento su prestigio internacional, como por parte de la Organización de las Naciones Unidas que puede acabar considerando que con este estatuto se cubre el elemento democratizador de la sociedad internacional. Lo cierto es que el estatuto consultivo, aunque importante, no es más que un conjunto de normas establecidas por la Organización de las Naciones Unidas para organizar la consulta con ciertas organizaciones no gubernamentales, estando la concesión y la retirada del mismo, así como las modalidades de consulta, reguladas unilateral y discrecionalmente por la Organización internacional ³⁰.

²⁹.- Con datos de 22 de mayo de 1991 que incluyen también a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas en el primer período ordinario de sesiones de 1991. De ellas, 41 pertenecían a la categoría I, 354 a la categoría II y 223 estaban incluidas en la Lista. Igualmente figuraban en la Lista otras 33 organizaciones por disposición del Secretario General y otras 277 por estar reconocidas como entidades consultivas por otros órganos de las Naciones Unidas o por los Organismos especializados. Vid. la lista de organizaciones no gubernamentales reconocidas en la Nota del Secretario General, Documento E/1991/INF/7 de 19 de agosto de 1991.

³⁰.- Vid. en este sentido J.M. SOBRINO HEREDIA: "La determinación de la personalidad de las Organizaciones internacionales no gubernamentales: contribución del Consejo de Europa", REDI 1990.1, pág. 110.

3.- LA EXTENSION DEL SISTEMA DE CONSULTAS.

Sobre la base del sistema de consultas con las organizaciones no gubernamentales establecido en el artículo 71 de la Carta, se ha generalizado una práctica internacional de extensión de mecanismos parecidos en dos direcciones distintas: por un lado, generalizando el mecanismo respecto de los Organismos especializados y de otros órganos de las Naciones Unidas; y, por otro lado, ampliándolo a otras organizaciones no gubernamentales no reconocidas como entidades consultivas.

A) LA GENERALIZACION DEL MECANISMO A LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS Y A OTROS ORGANOS DE LAS NACIONES UNIDAS.

La especial vinculación que con las Naciones Unidas tienen establecida los Organismos especializados explica que, en la mayor parte de ellos, se hayan adoptado mecanismos de consulta con las organizaciones no gubernamentales parecidos al que se establece en el artículo 71 de la Carta y en los Arreglos consiguientes aprobados por el Consejo Económico y Social. De entre los Organismos especializados que han adoptado normas estableciendo los requisitos, el mecanismo de las consultas y las categorías de organizaciones no gubernamentales reconocidas, podemos mencionar a la OIT, la UIT, la FAO, la OMM, la UNESCO, la OMS, la OMI, la OMPI, la OACI, la ONUDI, la UPU y el FIDA.

Algunos de ellos lo han hecho a partir de disposiciones expresas de sus instrumentos constitutivos ³¹ 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

³¹.- Como disponen, por ejemplo, los siguientes instrumentos constitutivos: el artículo 12.3 de la OIT (UNTS, Vol. 15, pág. 35), el artículo XI.4 de la UNESCO (UNTS, Vol. 4, pág. 275), el artículo 71 de la OMS (UNTS, Vol. 14, pág. 186), el artículo 48 de la OMI (UNTS, Vol. 289, pág. 48), el artículo 26.b de la OMM (UNTS, Vol. 77, pág. 143) y el artículo 8, sección 2 del FIDA (Documento A/Conf.73/15).

una única categoría de organizaciones reconocidas como entidades consultivas ³².

De otra parte, ha de señalarse que se ha ampliado el campo de actuación de las organizaciones no gubernamentales ante otros órganos de las Naciones Unidas por la vía de formular peticiones o declaraciones, en calidad de peticionarios o invitados, pero siempre a título individual. Así, ante el Consejo de Administración Fiduciaria y por la vía prevista en el artículo 87 letra b) de la Carta, se ha admitido como peticionarios de los territorios en fideicomiso a representantes de organizaciones no gubernamentales, con estatuto consultivo o sin él y del más diverso carácter.

Hemos también indicado en otras ocasiones que la única vía que se prevé en el Consejo de Seguridad para la representación y participación de entidades no estatales, es la que establece el artículo 39 del Reglamento provisional en relación con la posibilidad de que el Consejo pueda invitar a que le proporcionen información o le presten ayuda en el examen de asuntos de su competencia a miembros de la Secretaría u otras personas especialmente calificadas para este objeto. Reflexión parecida cabría hacer en relación con diferentes órganos subsidiarios a los que la práctica, y en algunos casos sus propios Mandatos, han extendido el procedimiento de las peticiones y de las solicitudes de audiencia.

En todos estos supuestos, la invitación es a título individual, lo que, sin embargo, no es obstáculo para que quede constancia, incluso en las Actas taquigráficas o resumidas del órgano en cuestión, de la organización no gubernamental a la que pertenece el peticionario o la persona invitada, y que en ocasiones se utilice la expresión "representante" de la organización no gubernamental interesada. Sin una reglamentación adecuada podría afirmarse que "de facto" actúan como representantes de una organización no gubernamental, aunque el órgano que los ha invitado lo ha hecho a título individual y en las Naciones Unidas no hay otro marco jurídico en relación a la representación de las organizaciones no gubernamentales que los arreglos para la celebración de consultas.

³².- Vid. al respecto el Informe del Secretario General. Relaciones de consulta de las organizaciones no gubernamentales con los Organismos especializados y otros órganos de las Naciones Unidas, Documento E/C.2/662 de 7 de mayo de 1968.

En algunos órganos de las Naciones Unidas se han adoptado disposiciones propias en relación con la concesión del estatuto consultivo a las organizaciones no gubernamentales. Así, por ejemplo, la Junta de Comercio y Desarrollo aprobó sus "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"³³ inspirándose en los mismos principios establecidos en los arreglos aprobados por el Consejo Económico y Social pero estableciendo, entre otras menores particularidades, la distinción entre sólo dos categorías de organizaciones no gubernamentales, la Categoría General para las organizaciones que ejerzan funciones y tengan interés básico en la mayoría de las actividades de la Junta, y la Categoría Especial, para las organizaciones que posean una competencia especial y se interesen por cuestiones concretas incluidas en las atribuciones de una o dos Comisiones o de la propia Junta.

Las organizaciones reconocidas como entidades consultivas de acuerdo con estas disposiciones por el Secretario General de la UNCTAD en consulta con la Mesa de la Junta de Comercio y Desarrollo, deberán ocuparse de cuestiones de comercio o del comercio en relación con el desarrollo y, como veremos, este reconocimiento las facultará para estar inscritas en la Lista, una de las categorías de entidades consultivas que mantiene el Consejo Económico y Social.

B) LA NO LIMITACION A LAS ORGANIZACIONES RECONOCIDAS POR EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL.

Aunque la Carta sólo prevé el establecimiento de relaciones consultivas con las organizaciones no gubernamentales reconocidas por el Consejo Económico y Social, el propio fundamento funcional que hemos indicado en relación con las consultas comporta que, tanto el Consejo Económico y Social como otros órganos de las Naciones Unidas no limiten sus relaciones de cooperación con las organizaciones no gubernamentales reconocidas y lo extiendan a otras organizaciones no gubernamentales al margen de éstas.

³³.- 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.

Ciertamente, si las organizaciones no gubernamentales constituyen un importante vínculo de la Organización con los "pueblos" de las Naciones Unidas, no cabe limitar este vínculo tan sólo a las organizaciones reconocidas como entidades consultivas. Al margen del sistema de consultas se ha extendido una práctica de relaciones de cooperación entre distintos órganos de las Naciones Unidas con organizaciones no gubernamentales no reconocidas como consultivas. Lo que se pretende con ello es reforzar la actuación de la Organización aumentando, por un lado, su nivel de información procedente de organizaciones no gubernamentales, reconocidas o no, y, por otro lado, incrementando la difusión, por todos los medios, de la información sobre los propósitos y actividades de las Naciones Unidas.

Así, de una parte, se ha permitido la asistencia como observadores a conferencias internacionales convocadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas y ante reuniones de órganos de las Naciones Unidas a organizaciones no gubernamentales no reconocidas por el Consejo Económico y Social pero con una especial competencia en la materia que se tratase. En el supuesto de las conferencias, una tal invitación depende de la correspondiente resolución del órgano convocante de la conferencia. Sin embargo, en el caso de los órganos, la condición de estos observadores no es tan pacífica al situarse al margen de los mandatos o atribuciones de los órganos en cuestión.

La Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, en un Memorando de 1963 en relación con la participación de determinadas fundaciones en algunos seminarios organizados por la CEPAL, afirmó que respecto a las organizaciones no gubernamentales que no son entidades consultivas del Consejo Económico y Social, si bien no se les podía "conceder la condición jurídica de observadores en virtud de las normas y prácticas existentes", no existía obstáculo jurídico alguno para que pudieran asistir como "invitados", aunque fuera sin carácter oficial ³⁴.

Este mismo criterio lo mantendría la Secretaría en relación con la posibilidad de que fueran invitadas organizaciones no gubernamentales no reconocidas como entidades consultivas a la segunda Conferencia Asiática de Población en el marco de la antigua

³⁴.- Vid. Opinión Jurídica de 17 de septiembre de 1963, AJNU 1963, Documento ST/LEG/SER.C/1, pág. 183.

CEPALO. Lo que está claro para la Secretaría es que estas organizaciones "no pueden gozar de los mismos privilegios que las organizaciones reconocidas por el Consejo como entidades consultivas", pudiéndoselas invitar en otras calidades distintas de las de observador, como huéspedes, por ejemplo, de la propia secretaría de la CEPALO ³⁵.

En relación con la participación en la Comisión Económica para Asia Occidental y en la Comisión Económica para América Latina de las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales que no hayan sido reconocidas como entidades consultivas, en sendos Memorandos, la Oficina de Asuntos Jurídicos señalaría a la atención de dichas Comisiones dos posibilidades: en primer lugar, como venimos diciendo, que la Comisión podría invitar a un miembro de una organización no gubernamental determinada para que proporcionase la información que la Comisión considerase útil para sus trabajos; en segundo lugar, cabría también que "la consulta se celebrase en el plano de la secretaría" ³⁶.

De otra parte, distintos órganos de las Naciones Unidas, en especial la Asamblea General, han formulado a lo largo de los años numerosos llamamientos a la opinión pública internacional y en concreto a las organizaciones no gubernamentales, independientemente de su reconocimiento por el Consejo Económico y Social, para que contribuyeran con su aportación y su labor de concienciación a la solución de los más diversos problemas ante los que se ha enfrentado la Organización ³⁷.

En definitiva, cabe afirmar que si bien a partir del artículo 71 de la Carta se ha

³⁵.- Opinión Jurídica de 12 de mayo de 1972, AJNU 1972, Documento ST/LEG/SER.C/10, pág. 177.

³⁶.- Vid. las Opiniones Jurídicas de 10 de febrero de 1978 y de 5 de mayo de 1980, AJNU 1978 y 1980, Documentos ST/LEG/SER.C/16, pág. 229 y ST/LEG/SER.C/18, pág. 214 respectivamente.

³⁷.- Y que no se circunscriben a los problemas económicos y sociales sino que se extienden a otras esferas de carácter más político como las cuestiones de desarme (resolución 37/78 D de la Asamblea General de 9 de diciembre de 1982) o la cuestión de Namibia (resolución 34/92 C de la Asamblea General de 10 de diciembre de 1979) o a la difusión de información sobre la descolonización (resolución 38/55 de la Asamblea General de 7 de diciembre de 1983) o el derecho de los pueblos a la paz (resolución 43/22 de la Asamblea General de 11 de noviembre de 1988) o el régimen de apartheid (resolución 44/27 A de la Asamblea General de 22 de noviembre de 1989), por citar tan sólo algunas. Vid. también en este sentido R. SYBESMA-KNOL: The status of .., op. cit., pág. 301.

establecido un mecanismo reglado que permite y garantiza la consulta con las organizaciones no gubernamentales reconocidas, una práctica no reglamentada facilita la comunicación, las consultas y la difusión de información de la Organización con otras organizaciones no gubernamentales y con otros sectores de la opinión pública internacional.

II.- LOS ARREGLOS PARA LA CELEBRACION DE CONSULTAS.

Para analizar el contenido de los arreglos para la celebración de consultas, estudiaremos, en primer lugar, la evolución experimentada por el mecanismo desde 1945 hasta la actualidad, para abordar, seguidamente, las condiciones para el reconocimiento por el Consejo Económico y Social como entidades consultivas y las distintas categorías de organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas.

1.- EVOLUCION Y DESARROLLO NORMATIVO DEL SISTEMA DE CONSULTAS.

El desarrollo normativo del sistema de consultas establecido de conformidad con el artículo 71 de la Carta viene marcado por tres resoluciones del Consejo Económico y Social que han aprobado y modificado los arreglos para la celebración de consultas. Las disposiciones de estas tres resoluciones configuran la evolución y desarrollo normativo del sistema.

A) LAS PRIMERAS DISPOSICIONES PARA LA CELEBRACION DE CONSULTAS: LA RESOLUCION 3 (II) DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL.

En virtud de la habilitación establecida en la Carta, el Consejo Económico y Social analizó en sus primeras sesiones la forma de poder dar operatividad a estas

consultas. Las primeras organizaciones no gubernamentales que pretendieron el estatuto de entidades consultivas y que llevaron al Consejo Económico y Social a adoptar las medidas o los arreglos para la celebración de tales consultas fueron también organizaciones sindicales: la Federación Sindical Mundial, la Alianza Cooperativa Internacional y la Federación del Trabajo de los Estados Unidos. Las sugerencias y propuestas de arreglos presentadas por éstas y otras organizaciones no gubernamentales, y las de los Estados que las avalaron ³⁸, dieron pie a la recomendación contenida en la resolución 4 (I) de 14 de febrero de 1946 de la Asamblea General para que el Consejo Económico y Social adoptara las disposiciones convenientes a fin de que estas organizaciones "colaboren consultivamente" con el Consejo.

Consecuentemente, el Consejo Económico y Social constituyó un Comité organizador de consultas con las organizaciones no gubernamentales compuesto de doce miembros ³⁹ al que se encargó presentar propuestas detalladas a fin de aplicar la recomendación de la Asamblea General. En base a las propuestas del Comité, el 21 de junio de 1946 el Consejo Económico y Social aprobó la resolución 3 (II) conteniendo las "Disposiciones relativas a la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales".

Esta resolución contenía los principios inspiradores tanto en relación con las características de las organizaciones no gubernamentales susceptibles de ser reconocidas, como en cuanto al reconocimiento en sí y al mecanismo que se derivaba

³⁸.- La Federación Sindical Mundial, con el apoyo de los delegados de la Unión Soviética y de Francia, pretendía una doble representación, a título consultivo, ante la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. Los debates en el primer período de sesiones de la Asamblea General se concretaron en dos propuestas: la soviética, tendente a que la FSM tomara parte en las actividades del Consejo Económico y Social, y la norteamericana que pretendía extender la colaboración, a título consultivo, a todas las organizaciones cuyo concurso se juzgara útil. Evidentemente, por la vía de la extensión del ámbito subjetivo se conseguía también la disminución del contenido material del estatuto que se concediera. Vid. en relación con estas cuestiones, C. CHAUMONT: "La Fédération ..", op. cit., pág. 330.

³⁹.- Resolución 4 (I) 16 de febrero de 1946. Posteriormente, al aprobar la resolución 3 (II) el 21 de junio de 1946, se cambió la composición del Comité para integrarlo por el Presidente y cinco miembros del Consejo. Por la resolución 288 B (X), el que se denominaría Comité del Consejo encargado de las organizaciones no gubernamentales, pasó a estar formado por siete miembros del Consejo, con el Presidente del Consejo actuando *ex officio* como Presidente del Comité, sin voto. Vid. al respecto el Informe del Secretario General. Breve historia de las relaciones consultivas de las organizaciones no gubernamentales con el Consejo Económico y Social, Documento E/C.2/661 de 7 de mayo de 1968.

de ese reconocimiento preveyendo, entre otras cosas, la división en tres categorías de las organizaciones no gubernamentales reconocidas en razón de su competencia material⁴⁰. En realidad, la resolución 3 (II) constituía una inicial lista de principios y recomendaciones a tener en cuenta para cuando se celebrasen los correspondientes arreglos con las organizaciones no gubernamentales.

El gran número de organizaciones no gubernamentales, internacionales y nacionales, que solicitaron su reconocimiento como entidades consultivas llegó a "impresionar" al Comité⁴¹ que optó por recomendar al Consejo que las sometiera a un estudio más detenido⁴² a la luz de las disposiciones de la resolución 3 (II) del Consejo. A estas mismas disposiciones, precisando su contenido, remitirá el Consejo Económico y Social en relación con distintas cuestiones que se fueron planteando en la práctica⁴³.

Volvería a ser una organización sindical, la Federación Sindical Mundial, quien a solicitud suya conseguiría que la Asamblea General recomendase al Consejo que concediese a esta organización el "derecho de someterle los asuntos que desee sean insertados en el orden provisional del día"⁴⁴. La necesidad de que todas las organizaciones no gubernamentales reconocidas en la misma categoría recibiesen un tratamiento igual comportó que el Consejo adoptase una modificación de su reglamento interno en forma tal que permitiese la inclusión, en su programa provisional, de

⁴⁰.- Vid. el análisis detallado que en los apartados 2 y 3 de este epígrafe realizamos sobre las condiciones para el reconocimiento como entidades consultivas y la clasificación en distintas categorías de las organizaciones no gubernamentales reconocidas.

⁴¹.- Como indica la expresión empleada por el Consejo Económico y Social refiriéndose al Comité en la resolución 17 (III), la demanda de reconocimiento como entidades consultivas fué mucho mayor de la esperada. Téngase en cuenta que los principios aprobados en la resolución 3 (II) se justificaban con la consideración de que "es probable" que otras organizaciones, al margen de las organizaciones sindicales ya citadas, manifestasen un interés análogo.

⁴².- Vid. resolución 17 (III) de 1 de octubre de 1946 del Consejo Económico y Social.

⁴³.- Problemas como el de las organizaciones no gubernamentales cuyo campo de actividad era el mismo que el de los organismos especializados, el de las organizaciones no gubernamentales que tienen puntos de vista análogos y el de las organizaciones no gubernamentales nacionales. Vid. resolución 57 (IV) de 28 de marzo de 1947 del Consejo Económico y Social que, además de realizar estas remisiones, excluyó de las disposiciones del artículo 71 de la Carta a las organizaciones no gubernamentales que tuvieran filiales legalmente constituidas en España.

⁴⁴.- Resolución 49 (I) de la Asamblea General de 15 de diciembre de 1946.

cuestiones sometidas por las organizaciones no gubernamentales de la categoría A ⁴⁵.

El sistema sería objeto de otras medidas de perfeccionamiento, como por ejemplo preveyendo que no pudiese presentarse una nueva solicitud de reconocimiento hasta pasados dieciocho meses del último examen por el Consejo de la misma solicitud ⁴⁶, pero no dejaba de tener un carácter demasiado genérico y provisional. Por la resolución 214 (VII) de 16 de febrero de 1949, el Consejo pidió al Comité organizador de consultas con las organizaciones no gubernamentales que, basándose en un estudio que debía preparar el Secretario General, hiciera recomendaciones al Consejo, en su décimo período de sesiones, sobre el funcionamiento del régimen de consultas ⁴⁷.

B) LA CELEBRACION DE CONSULTAS SOBRE BASES REGULARES: LA RESOLUCION 288 B (X) DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL.

Basándose en estas nuevas recomendaciones, el Consejo aprobó la resolución 288 B (X) de 27 de febrero de 1950, "Arreglos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales", que durante muchos años fué la base del sistema de consultas. En realidad, la resolución 288 B (X) lo que hizo fué depurar la técnica y los procedimientos establecidos en la resolución 3 (II) a la luz de la experiencia práctica, pero manteniendo sustancialmente los mismos principios y criterios ⁴⁸. Las dos cuestiones que centraron la discusión en el seno del Consejo al abordar la revisión de los arreglos fueron el derecho a proponer temas en el orden del día provisional del Consejo y las limitaciones propuestas en relación con la extensión de las comunicaciones de las organizaciones no gubernamentales.

El Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales proponía la

⁴⁵.- Resolución 57 (IV) ya citada.

⁴⁶.- Resolución 133 (VI) de 4 de marzo de 1948 del Consejo Económico y Social.

⁴⁷.- Vid. Revision des dispositions relatives aux consultations. Rapport du Comité, Documento E/1619 de 21 de febrero de 1950.

⁴⁸.- En su Informe, el Comité afirmaba que, en su opinión, "une grande partie du mécanisme instauré alors par le Conseil est bonne en soi, mais l'expérience a montré qu'il conviendrait d'insister sur tel ou tel aspect d'application et d'y apporter quelques modifications". Vid. el Informe del Comité en el Documento E/1619 ya citado, párr. 6.

retirada del derecho a proponer temas en la agenda del Consejo a la vista de los abusos propagandísticos que se habían producido ⁴⁹. En el debate intervinieron representantes de organizaciones no gubernamentales que defendieron este derecho, siendo finalmente aprobada por el Consejo la propuesta presentada por Estados Unidos tendente a mantener este derecho pero debidamente filtrado por el Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales ⁵⁰. Así, los arreglos aprobados por la resolución 288 B (X) disponían en su párrafo 36 que, al examinar la solicitud de inclusión de un tema en el programa del Consejo, el Comité consideraría la adecuación de la documentación presentada, la medida en que el tema se prestaba a una acción constructiva por parte del Consejo y la posibilidad de que fuera más apropiado someter el tema al estudio de un órgano distinto del Consejo. Como veremos, la misma prevención se mantendrá en los arreglos aprobados por la resolución 1296 (XLIV) en relación con las solicitudes de inclusión de un tema por parte de las organizaciones de la que pasará a denominarse categoría I.

En relación con las exposiciones escritas, la evidencia de que podían presentar, certera o falsamente, un determinado panorama de la situación de un Estado miembro condujo a que, no sólo se limitara la extensión de las exposiciones escritas, sino que también se dispusiera su presentación con tiempo suficiente para permitir que el Secretario General y la organización no gubernamental interesada pudieran "celebrar las consultas" pertinentes antes de que fueran comunicadas las exposiciones ⁵¹. Estas consultas constituyen de alguna manera un filtro o censura ya que la organización no gubernamental en cuestión deberá tener en cuenta las observaciones que pudiera formularle el Secretario General

En este sentido, y aunque en este caso no era de aplicación el sistema de celebración de consultas, puede señalarse que en 1963 la Oficina de Asuntos Jurídicos estimó que no debía distribuirse una comunicación de la Confederación Internacional

⁴⁹.- Vid. Informe del Comité, Documento E/1619 ya citado, párrafos 14 y 15.

⁵⁰.- Vid. una exposición sucinta de este debate en YUN 1950, pág. 657.

⁵¹.- Párrafo 23, letra b), para las exposiciones por escrito ante el Consejo, y párrafo 29, letra b), para las exposiciones ante las Comisiones, de los Arreglos para la celebración de consultas aprobados por la resolución 288 B (X). En los arreglos aprobados por la resolución 1296 (XLIV) se mantendrán idénticas disposiciones.

de Organizaciones Sindicales Libre (CIOSL) que contenía críticas y quejas contra determinados gobiernos. La denegación de la distribución de la comunicación se fundamentó jurídicamente en las propias disposiciones de la resolución 1779 (XVII) de la Asamblea General en virtud de la cual la CIOSL había presentado la comunicación⁵², pero pone de evidencia la filtración previa a la distribución de las comunicaciones de las organizaciones no gubernamentales.

Otras modificaciones introducidas en los nuevos arreglos y que van en esta misma línea de una cierta prevención y de un aumento del control sobre las organizaciones no gubernamentales conciernen al énfasis que traslucen los nuevos arreglos respecto a las consultas con las Comisiones y otros órganos subsidiarios en orden a que, en su caso, los temas llegaran al Consejo después de una preliminar y cuidadosa consideración por parte de una Comisión u otro órgano subsidiario, lo que no dejaba de constituir, también, un nuevo filtro.

Cabe indicar también que en los nuevos arreglos se incrementaron las funciones de la Secretaría, pues además de conferírsele, como hemos visto, determinadas iniciativas de consulta con las organizaciones no gubernamentales, se le encargaba la asistencia a las organizaciones no gubernamentales en orden a ofrecerles las facilidades apropiadas. Por último, el Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales aumentó, como ya dijimos, su composición de cinco a siete Estados Miembros.

El mecanismo establecido en la resolución 288 B (X) de 27 de febrero de 1950 se mantendría en vigor durante bastantes años, respondiendo a los objetivos del sistema de consultas previsto en el artículo 71 de la Carta, pero con las prevenciones políticas y el control del Comité del Consejo que hemos descrito. La primera modificación no sería propuesta hasta 1966 cuando se decidió incrementar la composición del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales, respondiendo al salto cuantitativo operado en la sociedad internacional y atendiendo al principio de una representación

⁵².- En la resolución 1779 (XVII) de 7 de diciembre de 1962 de la Asamblea General se invitaba a las organizaciones no gubernamentales a informar al Secretario General de las medidas que adoptasen para el cumplimiento de la resolución tendente a la supresión de los prejuicios raciales y la intolerancia nacional y religiosa. Vid. Opinión Jurídica de 9 de septiembre de 1963, AJNU 1963, Documento ST/LEG/SER.C/1, págs. 195 a 197.

geográfica equitativa, pasando de siete a trece Estados miembros ⁵³.

Con la ampliación del Comité del Consejo se ponen más en evidencia las connotaciones políticas que subyacen en el reconocimiento por parte del Consejo Económico y Social de determinadas organizaciones no gubernamentales como entidades consultivas. La lectura de las sesiones resumidas del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales, un órgano supuestamente de carácter técnico, pone de manifiesto la, cuanto menos, discrepancia política entre los países de la órbita socialista y los nuevos Estados de reciente independencia frente a los países occidentales. A las preferencias políticas de las organizaciones no gubernamentales se añade la ausencia de universalidad evidenciada en el segundo informe del Comité del Consejo en su composición ampliada. En este informe se incluyó un Anexo con la lista de las organizaciones reconocidas como entidades consultivas y el país en el que tenían su sede, que resultaron ser en su mayor parte países occidentales ⁵⁴. Este desequilibrio podía responder en parte a la anterior composición del Comité y de la propia Organización, pero evidentemente se explica también por las facilidades políticas y jurídicas que se ofrecen al asociacionismo no gubernamental en sociedades democráticas y desarrolladas.

Es por esta falta de universalidad que, cuando los países occidentales se oponen al reconocimiento como entidades consultivas de organizaciones de inspiración socialista, las protestas y acusaciones de sectarismo político devienen cotidianas en el Comité y en el propio Consejo. En relación con la solicitud de reconocimiento de dos organizaciones no gubernamentales, la Federación Internacional de Mujeres Demócratas y la Asociación Internacional de Juristas Demócratas, presuntamente de inspiración socialista, el debate en estos órganos acabaría conduciendo a una nueva revisión de los

⁵³.- A propuesta de la India, Tanzania y la Unión Soviética se aprobó la resolución 1099 (XL) el 4 de marzo de 1966 del Consejo Económico y Social, con la abstención del Reino Unido y de los Estados Unidos que consideraron poco aconsejable ampliar sistemáticamente "la composición de todos los órganos, sea cual fuere la naturaleza de sus trabajos". Vid. intervenciones de los representantes de estos dos países en la sesión plenaria del Consejo Económico y Social de 4 de marzo de 1966, Acta resumida Documento E/SR.1415. Los correspondientes artículos modificados del Reglamento del Consejo establecen cual deberá ser la distribución geográfica de los miembros del Comité.

⁵⁴.- Anexo III en el Informe del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales, Documento E/4321 de 1 de mayo de 1967.

arreglos para la celebración de consultas.

C) LA REVISION DE LOS ARREGLOS: LA RESOLUCION 1296 (XLIV) DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL.

En 1967, varias delegaciones de Estados Miembros, encabezadas en este caso por la de la República Unida de Tanzania, propusieron una revisión de los criterios para conceder el estatuto consultivo y que se emprendiese también una revisión de las organizaciones no gubernamentales incluidas en las diferentes categorías. Las principales cuestiones que se planteaban giraban en torno al problema de la universalidad y de la independencia ⁵⁵. Así, por un lado, se ponía 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, subrayándose que esta situación no reflejaba los cambios operados en la composición de las Naciones Unidas. 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 ⁵⁶.

Con el patrocinio de varios países, entre ellos los Estados Unidos, se aprobó el 6 de junio de 1967 una resolución, la 1225 (XLII) del Consejo, en la que se hacía hincapié en la "necesidad de asegurar la representación más amplia posible de organizaciones no gubernamentales con opiniones e ideas diversas en asuntos que interesen al Consejo y de conformidad con el espíritu, los propósitos y los principios de la Carta" y se pedía al Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales que examinase y revisase los arreglos vigentes para la celebración de consultas.

⁵⁵.- Vid. los debates en las sesiones del Consejo Económico y Social de 5 y 6 de junio de 1967, Actas resumidas Documentos E/SR.1476, E/SR.1477 y E/SR.1478.

⁵⁶.- Básicamente se denunciaba que ciertas organizaciones no gubernamentales se beneficiaban de importantes subvenciones gubernamentales y que, en realidad, constituían un instrumento de los servicios de espionaje. Vid. también M. MERLE en J.P. COT y A. PELLET: La Charte..., op. cit., pág. 1050.

La propuesta del Comité incluyendo un proyecto de nuevos arreglos ⁵⁷ fué aprobada en su totalidad unánimemente por el Consejo Económico y Social ⁵⁸ convirtiéndose en la resolución 1296 (XLIV) de 23 de mayo de 1968, que constituye los arreglos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales actualmente vigentes. Varias son las innovaciones que en relación con el sistema anterior aportaría esta resolución. En primer lugar, y como veremos más adelante, una modificación en la denominación y una más detenida definición de las distintas categorías de organizaciones no gubernamentales reconocidas.

En segundo lugar, un reforzamiento del control del Consejo Económico y Social sobre las actividades de las organizaciones no gubernamentales por el juego de tres nuevas disposiciones que pasaremos a comentar: las establecidas sobre la procedencia de los recursos financieros de las organizaciones no gubernamentales, sobre la suspensión y retirada del estatuto consultivo y sobre los informes que de sus actividades deben periódicamente remitir las organizaciones no gubernamentales.

Efectivamente, un nuevo criterio en relación al reconocimiento de organizaciones no gubernamentales se introduce en la resolución 1296 (XLIV) con el objeto último de garantizar la independencia de las organizaciones y su no sometimiento a consideraciones políticas: el criterio de la financiación. La resolución dispone que los recursos básicos de las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas deberán proceder, en su mayor parte, de contribuciones de sus filiales nacionales o de otros componentes o de miembros individuales. Toda contribución financiera u otra ayuda, directa o indirecta, de un gobierno a una organización no gubernamental debería declararse abiertamente al Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales por intermedio del Secretario General y debería destinarse a fines compatibles con los objetivos de las Naciones Unidas.

Por otra parte, si bien los arreglos aprobados por la resolución 288 B (X)

⁵⁷.- Informe del Comité del Consejo encargado de las organizaciones no gubernamentales, Documento E/4485 de 6 de mayo de 1968.

⁵⁸.- Después de su correspondiente debate y de la votación nominal y separada sobre distintas enmiendas. Vid. el debate y las votaciones en las sesiones plenarios del Consejo de 20 a 23 de mayo de 1968, Actas resumidas Documentos E/SR.1517 a E/SR.1520.

disponían que el Comité del Consejo podía revisar la lista de las organizaciones no gubernamentales de las categorías A y B y formular recomendaciones sobre la exclusión del registro de ciertas organizaciones, no establecían normas sistemáticas sobre la suspensión y retiro del carácter consultivo como las que se introducirían en la Parte VIII de los nuevos arreglos. En efecto, en estos se prevé que el Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales podrá recomendar al Consejo ⁵⁹ la suspensión o exclusión del carácter consultivo si al examinar los informes de las organizaciones no gubernamentales determina que no han aplicado los principios que rigen el carácter consultivo o que no han contribuido suficientemente a la labor del Consejo. En este sentido, el carácter consultivo se suspenderá o se excluirá si existen pruebas de una influencia financiera secreta gubernamental, si la organización abusa de su carácter participando en actos contra los Estados Miembros contrarios e incompatibles con los principios de la Carta o si una organización no ha hecho, dentro de los tres años precedentes, ninguna contribución positiva o efectiva a la labor del Consejo o de sus órganos subsidiarios. El que se opte por la suspensión hasta por tres años o la retirada del carácter consultivo es una opción no reglamentada en los arreglos y que, por tanto, competirá discrecionalmente al Consejo, a recomendación del Comité.

Por último, se establece como una de las funciones del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales la de examinar los informes que sobre sus actividades deberán presentar cada cuatro años las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas de las categorías I y II. El Comité podrá pedir informes adicionales a estas organizaciones y también los podrá pedir a las organizaciones inscritas en la Lista. Basándose en el examen de estos informes podrá formular también al Consejo las recomendaciones que estime apropiadas en orden a la reclasificación de las organizaciones no gubernamentales ⁶⁰. A efectos de

⁵⁹.- Como se puso de manifiesto en un intercambio de Cartas entre la Misión Permanente de Argentina y el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos y de Asuntos de la Asamblea General, la recomendación es sólo competencia del propio Comité. El intercambio de Cartas, como ya hemos comentado en el Capítulo Tercero, se produjo en relación con la distribución de comunicaciones de organizaciones no gubernamentales denunciando violaciones de derechos humanos que el Gobierno argentino consideró ataques indebidos. Vid. Opinión Jurídica de 28 de abril de 1977, AJNU 1977, Documento ST/LEG/SER.C/15, pág. 246 y ss.

⁶⁰.- La reclasificación se configura no sólo como una adaptación de la actividad real de la organización a las categorías establecidas, sino también como una medida de presión/sanción sobre las organizaciones no gubernamentales que no presenten el correspondiente informe cuatrienal.

homologación, la presentación de estos informes sigue pautas comunes ⁶¹.

Con la resolución 1296 (XLIV) se aprobaron pues los arreglos actualmente vigentes y que, en opinión del propio Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales, deben seguir sirviendo de base a su labor ⁶². Sin embargo, en los últimos años se ha planteado en el seno del Comité, más que una nueva revisión de los arreglos, el 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 ⁶³. Algunas organizaciones no gubernamentales han propuesto en este sentido, retomando propuestas de 1945, que el régimen de consultas establecido en la resolución 1296 (XLIV) se extienda al conjunto de las Naciones Unidas, para lo que quizás sería precisa la pertinente resolución de la Asamblea General o, incluso, la revisión del artículo 71 de la Carta ⁶⁴.

Por su decisión 1989/108, de 10 de mayo de 1989, el Consejo decidió reclasificar de la categoría II a la Lista a tres organizaciones que no habían presentado la información adicional que les había pedido el Comité e insistió en esta petición "en el entendimiento de que a falta de ese informe se les retirará el reconocimiento como entidad consultiva". Los informes permiten también, por tanto, valorar la contribución positiva o efectiva de la organización y en ausencia de ésta, decidir sobre la suspensión o retirada del estatuto consultivo.

⁶¹.- Los informes se pretenden breves, no más de dos páginas escritas a un espacio, según decidió en 1981 el Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales. En relación con el último período cuatrienal, la Secretaría elaboró unas directrices que distribuyó a todas las organizaciones no gubernamentales para la formulación de los informes. Vid. Informes cuatrienales sobre las actividades correspondientes al período 1986-1989: Memorando de fecha 15 de diciembre de 1989 dirigido a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social, categorías I y II, por el Jefe de la Dependencia de Organizaciones no gubernamentales de la Oficina del Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, reproducido en Anexo en el Informe preparado por el Secretario General en cumplimiento de la resolución 1296 (XLIV) del Consejo Económico y Social de 23 de mayo de 1968, Documento E/C.2/1991/3 de 9 de agosto de 1990.

⁶².- Vid. Informe del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales, Documento E/1989/40 de 9 de marzo de 1989, párr. 46.

⁶³.- De momento, en su período de sesiones de 1991, el Comité decidió establecer al respecto un grupo de trabajo abierto a la participación de todos los miembros del Comité así como de otros Estados interesados. Vid. Informe del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales, Documento E/1991/20 ya citado, párr. 49.

⁶⁴.- Vid. M. MERLE en J.P. COT y A. PELLET: La Charte ..., op. cit., pág. 1047.

2.- LAS CONDICIONES PARA EL RECONOCIMIENTO COMO ENTIDADES CONSULTIVAS.

Las tres resoluciones que han establecido los arreglos para la celebración de consultas prevén los principios que habrán de aplicarse para establecer relaciones consultivas, disponiendo, por tanto, los criterios para reconocer a una organización no gubernamental como entidad consultiva. Las mínimas variaciones que se observan en las resoluciones son, en gran parte, de depuración sintáctica o jurídica, aunque algunas de ellas reflejan, como hemos indicado, concepciones de orden político.

El primer criterio que podemos subrayar es el que concierne a la propia naturaleza de la organización que va a ser reconocida. Ha de tratarse de una organización no gubernamental y, a los efectos de estos arreglos, se considerará como tal a toda organización que no haya sido creada por un acuerdo intergubernamental. En la resolución 3 (II) esta puntualización se recogía tan sólo como nota a pie de página, para pasar a formar parte del texto dispositivo de los arreglos en la resolución 288 B (X). En la resolución 1296 (XLIV) se precisó aún más la definición incluyendo en este concepto a las organizaciones que aceptasen miembros designados por las autoridades gubernamentales

"siempre que la existencia de tales miembros no coarte la libertad de acción ni la libre expresión de opiniones de la organización." ⁶⁵

La cuestión tiene su importancia y no deja de ser compleja. Piénsese por ejemplo en la INTERPOL (Organización Internacional de Policía Criminal) que figuró durante bastantes años como organización no gubernamental reconocida en la categoría B, aunque su composición era básicamente de órganos de la autoridad pública. Como veremos en el Capítulo Sexto, la INTERPOL goza en la actualidad del estatuto de observador permanente ante el Consejo Económico y Social en virtud de lo previsto en el artículo 79 de su Reglamento para las Organizaciones internacionales. La modificación de su condición en las Naciones Unidas se produjo a raíz de la enmienda

⁶⁵.- Párrafo 7 de Parte I de la resolución 1296 (XLIV).

introducida en 1956 a la constitución de la INTERPOL, en la que se puso de manifiesto el carácter intergubernamental de la organización aunque, como indicaba la Oficina de Asuntos Jurídicos, la modificación de sus relaciones con las Naciones Unidas tardó en materializarse

"a causa de la incertidumbre que parece haber reinado con respecto al carácter intergubernamental de la INTERPOL en ausencia de un acuerdo internacional oficial en virtud del cual se estableciera la organización." ⁶⁶

El segundo elemento a tener en cuenta es el del objeto de la organización. Los arreglos disponen que, para ser reconocida, deberá ocuparse de asuntos que sean de la competencia del Consejo Económico y Social en lo referente a cuestiones económicas, sociales, culturales, educativas, sanitarias y otros asuntos conexos. A este respecto, la resolución 288 B (X) incluirá explícitamente una referencia a los derechos humanos que se mantendrá en la resolución 1296 (XLIV), en la que, de otra parte, se incorporan también referencias expresas a las cuestiones científicas y tecnológicas.

También habrá de tenerse en cuenta la conformidad al espíritu de la Carta de los propósitos de la organización y, en este sentido, los arreglos aprobados por las resoluciones 288 B (X) y 1296 (XLIV) disponen que las organizaciones reconocidas deberán comprometerse a dar su apoyo a la labor de las Naciones Unidas y fomentar la divulgación de sus principios y actividades.

En lo que concierne a la estructura de las organizaciones no gubernamentales, los arreglos establecen que las organizaciones deberán estar dotadas de una sede establecida y de un jefe administrativo. En las resoluciones 3 (II) y 288 B (X) se preveía también que deberían tener una conferencia, una asamblea o cualquier otro organismo director. En la resolución 1296 (XLIV) el Consejo Económico y Social se mostró más preciso y exigiría que las organizaciones no gubernamentales estuvieran dotadas de una constitución adoptada democráticamente que preveyera

⁶⁶.- Vid. en relación con el estatuto de la INTERPOL en las Naciones Unidas la Opinión Jurídica de 14 de diciembre de 1982, AJNU 1982, Documento ST/LEG/SER.C/20, pág. 193.

"la determinación de su política por una conferencia, congreso u otro órgano representativo, así como el órgano ejecutivo responsable ante el órgano normativo." ⁶⁷

En esta línea, los arreglos también disponen que las organizaciones deban tener carácter representativo y que estén facultadas para hablar en nombre de sus miembros por conducto de sus representantes autorizados y poder demostrar que tienen tal facultad, en caso de que se le pidieran pruebas. También los arreglos hacen mención de la reconocida reputación internacional de que deben gozar las organizaciones no gubernamentales, representando una proporción sustancial y expresando la opinión de grandes sectores de la población o de personas organizadas dentro de la esfera particular de su competencia. Es por ello que los arreglos propugnan la creación de comités mixtos que agrupen a varias organizaciones y que participen en las consultas en nombre de todo el grupo. En estos casos, no se concertarán arreglos con organizaciones que fueran miembros de comités con los cuales ya se hubieran celebrado tales arreglos.

Por último, también constituye una condición para su reconocimiento como entidad consultiva, aunque pueda exceptuarse, el carácter internacional de la organización. Así, desde los primeros arreglos se disponía que no deberían inscribirse en la lista de entidades reconocidas a las organizaciones no gubernamentales nacionales. La exclusión se justificaba con el criterio de que estas podrían expresar sus opiniones "bien por conducto de sus Gobiernos respectivos" ⁶⁸ o a través de las organizaciones no gubernamentales internacionales a que perteneciesen. En el caso de organizaciones nacionales cuyo campo de actividad no fuese abarcado por ninguna organización no gubernamental internacional o que poseyesen una experiencia particular de la que desease valerse el Consejo, los arreglos aprobados por las resoluciones 3 (II) y 288 B (X) disponían que podrían ser reconocidas como entidades consultivas previa consulta

⁶⁷.- Párrafo 5 de la Parte I.

⁶⁸.- Desde la perspectiva actual esta frase podría parecer algo paradójica, pero así lo disponía textualmente la resolución 3 (II). En la resolución 288 B (X) ya sólo se hablaba de expresarse a través de las organizaciones no gubernamentales internacionales a que pertenecieran. Lo cierto es que todo ello es demostrativo de una doble orientación estatal: la del visionarismo democrático de 1945 y la de las reticencias de los gobiernos en relación con las organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales. En esta línea, el estatuto consultivo otorgado a una organización no gubernamental nacional podría ser considerado por los gobiernos casi como un contrapoder a la representación estatal.

con el Estado Miembro interesado ⁶⁹.

El mismo carácter excepcional se recogería en la resolución 1296 (XLIV) pero el debate político que comportó en 1968 la revisión del sistema de consultas y en especial la falta de universalidad del sistema, condujo a que, además, se preveyese la posibilidad de admitir organizaciones no gubernamentales nacionales, también previa consulta con el Estado Miembro interesado

"con el objeto de lograr una representación equilibrada y efectiva de organizaciones no gubernamentales que reflejen los principales intereses de todas las regiones y zonas del mundo" (párr. 9 de la Parte I)

En definitiva, en todos estos criterios, especialmente a partir de la resolución 1296 (XLIV), subyace la idea de que las organizaciones no gubernamentales deben tener una estructura democrática y, sobre todo, no estar sujetas a influencias o manipulaciones por parte de los gobiernos, de manera directa o indirecta. Es evidente que la confrontación este/oeste repercutía también en la esfera del asociacionismo privado y los Estados representados en el Consejo Económico y Social no dejaban de ser conscientes de ello.

3.- LAS CATEGORIAS DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES RECONOCIDAS COMO ENTIDADES CONSULTIVAS.

Las resoluciones estableciendo los arreglos para la celebración de consultas disponen su clasificación en diferentes categorías a criterio del Consejo y a recomendación del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales, con independencia de la categoría que inicialmente se solicite por la organización no gubernamental o de subsiguientes peticiones de reclasificación. Básicamente son tres categorías, la categoría A, la categoría B y el Registro [resolución 288 B (X)] , que a partir de la resolución 1296 (XLIV) pasaron a denominarse categoría I, categoría II y

⁶⁹.- Consulta que, de otra parte, viene recogida expresamente en el artículo 71 de la Carta.

la Lista, manteniendo básicamente el mismo contenido, aunque con una mayor precisión.

En la categoría I [categoría A de la resolución 288 B (X)] se incluirán aquellas organizaciones que tengan un interés fundamental en la mayoría de las actividades del Consejo, que logren demostrar que pueden hacer contribuciones notables y continuas al logro de los objetivos de las Naciones Unidas y que estén estrechamente relacionadas con la vida económica y social de los pueblos de las zonas que representan. Quizás por efecto de las características de las primeras organizaciones solicitantes, la resolución 3 (II) disponía que en esta categoría, entonces denominada categoría a), se incluyesen las organizaciones de obreros, de patronos, de comerciantes, de agricultores y de consumidores. En virtud de ello, las tres organizaciones no gubernamentales anteriormente mencionadas, Federación Sindical Mundial, Alianza Cooperativa Internacional y Federación Americana del Trabajo, fueron incluidas en esta categoría.

La categoría II [categoría B de la resolución 288 B (X)] engloba aquellas organizaciones que tengan particular competencia y se interesen especialmente en sólo algunas esferas de actividad del Consejo y que sean internacionalmente conocidas en las esferas en que tengan o pretendan obtener carácter consultivo. Dentro de esta categoría se incluyen las organizaciones cuya finalidad primordial sea promover los objetivos y propósitos de las Naciones Unidas y las que se interesen por la esfera de los derechos humanos, siempre que su interés sea general y no limitado a los intereses de un grupo particular, una sola nacionalidad o la situación de un determinado Estado.

La resolución 3 (II) establecía una tercera categoría, la categoría c), en la que se incluirían las organizaciones que se ocupasen principalmente de la evolución de la opinión pública y de la difusión de las informaciones. Esta tercera categoría sería abolida con la resolución 288 B (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 es un repertorio de organizaciones no gubernamentales que incluye aquellas que, sin ser reconocidas como consultivas de carácter general o

especial, 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 ⁷⁰.

El criterio para incluirlas en una u otra categoría es, 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 una voluntad de graduar la mayor o menor importancia de las organizaciones no gubernamentales. Lo único que se pretende señalar, en razón de sus competencias específicas, es que 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 ⁷¹.

⁷⁰.- Como vimos, esta última referencia va dirigida a la UNCTAD, el único órgano de las Naciones Unidas que está dotado de atribuciones propias en orden a reconocer como entidades consultivas a organizaciones no gubernamentales al margen de lo dispuesto en los arreglos para la celebración de consultas aprobados por el Consejo Económico y Social.

⁷¹.- Vid. L.A. WHITE: "Les Organisations non Gouvernementales et leurs relations avec les Nations Unies", *RGDIP* 1952.1, pág. 65.

III.- LA DIMENSION INTERNA DE LA REPRESENTACION.

Como hemos hecho en el Capítulo anterior, analizaremos ahora el aspecto interno de la representación de las organizaciones no gubernamentales ante las Naciones Unidas, es decir, los mecanismos y la composición de la representación.

1.- MECANISMOS DE LA REPRESENTACION.

En relación con los mecanismos de representación y en razón de la extensa casuística que plantea un número tan importante de organizaciones no gubernamentales, podemos señalar que, en general, cuando las organizaciones no gubernamentales envían representantes autorizados ante los órganos de las Naciones Unidas se trata, normalmente, de personas procedentes de la sede de la organización o bien de una filial nacional de la organización, en particular de la filial nacional radicada en el Estado huésped del órgano de las Naciones Unidas.

Algunas organizaciones no gubernamentales mantienen una oficina de enlace en la sede de las Naciones Unidas ⁷², pero es más general la existencia de la correspondiente Oficina de enlace establecida en la sede por varias organizaciones no gubernamentales agrupadas en los denominados Comités de enlace. Los locales de la Oficina pueden ser propios, pero la Secretaría de las Naciones Unidas, en su misión de facilitar la actividad de las organizaciones no gubernamentales, les puede también proporcionar los locales y los medios necesarios para ejercer su labor, tal como disponen en este sentido los arreglos para la celebración de consultas.

Este mecanismo, que se ha ido extendiendo con la creación de numerosos "comités mixtos" en expresión utilizada por la resolución 1296 (XLIV), se refuerza más si cabe con la celebración, ya desde 1948, de periódicas Conferencias de organizaciones no gubernamentales con estatuto consultivo, que han llegado a constituir una estructura de carácter permanente. Reunida en sesión plenaria cada tres años, la Conferencia

⁷².- Vid. B. STOSIC: Les Organisations ..., op. cit., pág. 194.

(conocida como CONGO) elige un Presidente y un Vicepresidente y un órgano ejecutivo compuesto por quince organizaciones no gubernamentales consultivas. Estas organizaciones aseguran, mediante sus representantes, el funcionamiento de las Oficinas de Nueva York y Ginebra ⁷³. Convertida la Conferencia y su estructura permanente en auténtico Comité de enlace y portavoz del conjunto de organizaciones reconocidas como entidades consultivas, es a través de ella que se manifiestan las peticiones y presiones de las organizaciones sobre las Naciones Unidas en orden a mejorar su estatuto y gozar del máximo de facilidades.

2.- LA COMPOSICION DE LA REPRESENTACION.

La única condición que se establece en los arreglos para la celebración de consultas gira en torno al hecho de que los representantes de las organizaciones no gubernamentales que asistan a las sesiones públicas de los diferentes órganos de las Naciones Unidas han de estar "autorizados". Pero la autorización no es competencia del órgano de las Naciones Unidas sino que es competencia de la organización no gubernamental en función de lo que dispongan sus propios estatutos. Bastará, por tanto, con una carta de designación para demostrar, en caso de que se le pidieran pruebas, que la organización está facultada para hablar en nombre de sus miembros por conducto de sus representantes.

El número de personas que componen la representación es también un criterio que compete, exclusiva y discrecionalmente a la organización no gubernamental y que variará en función de la posibilidades y de la importancia que la materia en discusión tenga para cada organización. El análisis de la práctica ofrece una casuística variadísima, desde organizaciones que se hacen representar a través de un comité de enlace con otras organizaciones, u organizaciones que se representan mediante delegaciones unipersonales, hasta llegar a representaciones de organizaciones no gubernamentales compuestas por un elevado número de personas.

⁷³.- Vid. M. GUNTER: "Toward a consultative ..", op. cit., pág. 568.

En las Listas de los asistentes a las reuniones del órgano o de la conferencia figuran al final del resto de observadores, ya fueran de otras Organizaciones internacionales o de movimientos de liberación nacional, y normalmente en dichas listas se distingue también en relación con la categoría en la que están inscritas. En muchos casos figura tan sólo el nombre de la organización no gubernamental, sin figurar el nombre de las personas que componen la representación, como sucede ante el elevado número de organizaciones no gubernamentales asistentes a diversas conferencias internacionales o a los períodos de sesiones de órganos como, por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos ⁷⁴.

Cuando figuran los nombres de las personas que componen la representación, lo normal es que aparezcan en el mismo orden en el que la organización lo haya hecho constar, sin etiquetarlos de representantes, suplentes o consejeros, y englobándolos a todos ellos bajo la denominación de observadores ⁷⁵.

⁷⁴.- Vid., por ejemplo, el Informe de la Conferencia Internacional de Población 1984, Documento E/CONF.76/19, en el que las organizaciones no gubernamentales no figuran entre los asistentes a la Conferencia y aparecen tan sólo en un Anexo en una relación de 153 organizaciones no gubernamentales, sin figurar el nombre de los representantes ni distinción alguna entre las distintas categorías. Vid. también el Comisión de Derechos Humanos. Informe sobre el 47º período de sesiones, Documento E/1991/22/Add.1, suplemento nº 2A, Anexo I donde, aunque sin figurar los nombres de los representantes, sí se hace la distinción entre las diferentes categorías de organizaciones no gubernamentales.

⁷⁵.- De otra parte, como ya hemos señalado en el Capítulo Cuarto, la práctica habitual es que sólo se designa como "representantes" a los que lo son de los Estados Miembros y, excepcionalmente, de los Organismos especializados, mientras que todas las otras personas que representen al resto de participantes en las reuniones de las Naciones Unidas serán consideradas "observadores". Vid. la ya citada Opinión Jurídica de 23 de febrero de 1982, AJNU 1982, Documento ST/LEG/SER.C/20, pág. 169.

IV.- LA DIMENSION EXTERNA DE LA REPRESENTACION.

Desde la perspectiva del órgano o conferencia ante el que están representadas las organizaciones no gubernamentales, analizaremos ahora, con la misma sistemática del capítulo anterior, la representación de las organizaciones no gubernamentales ante los órganos principales, ante los órganos subsidiarios y ante las conferencias internacionales convocadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

1.- LA REPRESENTACION ANTE LOS ORGANOS PRINCIPALES.

De conformidad con el artículo 71 de la Carta, el órgano principal que mantiene relaciones consultivas con las organizaciones no gubernamentales es fundamentalmente el Consejo Económico y Social, aunque también ante la Asamblea General se ha extendido, con características particulares, la asistencia como observadores de organizaciones no gubernamentales. Por último, se abordarán las relaciones que con la Secretaría mantienen las organizaciones no gubernamentales.

A) ANTE LA ASAMBLEA GENERAL.

La previsión del artículo 71 de la Carta, así como las disposiciones previstas en las resoluciones 288 B (X) y 1296 (XLIV) regulan el mecanismo para la celebración de consultas entre las organizaciones no gubernamentales y el Consejo Económico y Social y órganos subsidiarios de éste. Los arreglos establecidos por el Consejo permitían también las consultas de las organizaciones no gubernamentales con las conferencias internacionales convocadas por el Consejo y con la Secretaría, pero respecto a la Asamblea General, en ambas resoluciones sólo se establecía que el Secretario General estaba autorizado para ofrecer a las organizaciones no gubernamentales

"Facilidades apropiadas para asistir a las reuniones y obtener documentos durante las sesiones públicas de la Asamblea General en que se traten asuntos de carácter

económico y social." ⁷⁶

Este será pues el mecanismo que permitirá a las organizaciones no gubernamentales asistir, en calidad de observadores y con carácter general, a las sesiones de la Asamblea General y de sus Comisiones Principales, pero en el período de sesiones de 1990 la propia Asamblea General introdujo una significativa novedad al conceder la condición de observador de carácter permanente al Comité Internacional de la Cruz Roja, una organización que, si bien de características especiales, es considerada generalmente como una organización no gubernamental.

a) La invitación a las sesiones de la Asamblea General.

Como veremos más adelante, un incidente en relación con la denegación de visado a un representante de una organización no gubernamental ⁷⁷ permitió que una práctica irregular por la que representantes de organizaciones no gubernamentales asistían, como público en general, a las sesiones públicas de la Asamblea General pasara a establecerse sobre bases regulares. Así, atendiendo a lo dispuesto en la resolución 288 B (X) y considerando que para alcanzar los propósitos para los cuales se reconocía a las organizaciones no gubernamentales como entidades consultivas sería importante que dichas organizaciones pudiesen seguir los debates de la Asamblea General y de sus Comisiones, el Consejo Económico y Social invitó en 1951 a la Asamblea General a que examinase

"la cuestión de la asistencia de las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas a los debates de la Asamblea General o de sus Comisiones, cuando se traten problemas que interesen a dichas organizaciones y que sean de la competencia del Consejo Económico y Social." ⁷⁸

En virtud de esta petición, la Asamblea General autorizó al Secretario General

⁷⁶.- Inciso f) del párrafo 40 de la resolución 288 B (X) y, con idéntico texto, inciso f) del párrafo 46 de la resolución 1296 (XLIV).

⁷⁷.- Vid. *infra*, epígrafe V.3.

⁷⁸.- Resolución 413 C (XIII) de 20 de septiembre de 1951 del Consejo Económico y Social.

para que, siempre a instancias del Consejo Económico y Social o de su Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales, adoptase

"las disposiciones que permitan a un representante designado por una organización no gubernamental que esté reconocida como entidad consultiva, asistir a las sesiones públicas de la Asamblea General cuando se discutan en ellas problemas económicos y sociales que sean de la competencia del Consejo y de la organización interesada." ⁷⁹

La singularidad del supuesto, como pretende traslucir la resolución de la Asamblea General, llevará al Consejo Económico y Social a pedir que se generalice para todas las organizaciones reconocidas como entidades consultivas e inscritas en las, en aquel momento, categorías A y B ⁸⁰.

A partir de estas resoluciones concordantes cabe entender que ante la Asamblea General las organizaciones no gubernamentales no gozan de un estatuto de observador de carácter permanente, ni tampoco mantienen relaciones consultivas, sino que tan sólo son invitadas, en cada caso concreto, por el Secretario General para asistir, como observadores, a las sesiones públicas de la Asamblea General y de sus Comisiones Principales cuando se discutan problemas económicos y sociales. Aunque esto comporte un significativo reconocimiento implícito de la importancia de las organizaciones no gubernamentales, sólo se prevé su asistencia, no su participación, como hemos visto que sucedía en otras disposiciones otorgando la condición de observador a otras entidades no estatales ante la Asamblea General, y además sólo se les permite observar los debates a título de invitados y cuando se discutan asuntos económicos y sociales.

Este límite material, que de otra parte responde al sentido y a la ubicación del artículo 71, será ampliado en la práctica por la presión de las organizaciones no gubernamentales y con la consideración fundamental de que no existen obstáculos jurídicos que impidan la presencia de representantes de organizaciones no gubernamentales en las sesiones públicas de la Asamblea General y de sus Comisiones

⁷⁹.- Resolución 606 (IV) de 1 de febrero de 1952 de la Asamblea General.

⁸⁰.- Resolución 455 (XIV) de 25 de junio de 1952 del Consejo Económico y Social.

principales cuando se discutan otras cuestiones, como se verá en relación con las cuestiones de desarme.

En efecto, así se manifestó la Oficina de Asuntos Jurídicos en una Opinión Jurídica relativa a la cuestión de la participación de las organizaciones no gubernamentales en los trabajos de la Asamblea General en la esfera del desarme. Para la Secretaría, el planteamiento sería distinto si la Asamblea General decidiese otorgar a las organizaciones no gubernamentales el derecho de participación en sus trabajos relativos al desarme del mismo modo en que participan en los trabajos del Consejo Económico y Social en la esfera socio-económica. En ese supuesto, la Asamblea General debería establecer las disposiciones necesarias para la selección, clasificación e invitación de las organización interesadas. Mayores implicaciones tendría aún la concesión de otros derechos, como el de distribuir comunicaciones o el de proponer la inclusión de temas en el orden del día. Haría falta para todo esto que la Asamblea General estableciera su propio sistema de consultas independientemente del establecido por el Consejo Económico y Social ⁸¹.

b) La concesión del estatuto de observador al C.I.C.R.

La especificidad de esta organización en Derecho internacional constituye el fundamento para que, mediante la resolución 45/6 de 16 de octubre de 1990, la Asamblea General decidiera concederle el estatuto de observador ⁸². La resolución es de un tenor parecido al empleado por la Asamblea General al atribuir la condición de observadoras a otras Organizaciones internacionales ⁸³, si bien la prudencia y extensión de su propio título es reveladora de los delicados problemas jurídicos que subyacen en la resolución. En efecto, la resolución se titula "Carácter de observador

⁸¹.- Vid. Opinión Jurídica de 9 de julio de 1982, AJNU 1982, Documento ST/LEG/SER.C/20, pág. 177.

⁸².- Como indica M. SASSOLI: "La contribution du Comité international de la Croix-Rouge à la formation et à l'application des normes internationales", en M. BETTATI y P.M. DUPUY: Les ONG et le Droit international, Economica, París, 1986, pág. 93, el Comité Internacional de la Cruz Roja es una organización no gubernamental "atypique et forme une catégorie sui generis entre les Organisations ayant une personnalité juridique internationale de plein droit et les Organisations privées".

⁸³.- Vid. *supra*, Capítulo Cuarto, epígrafe II.4.A) apartado a).

para el Comité Internacional de la Cruz Roja, en consideración del papel y los mandatos especiales que le confieren los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949".

Aunque el tratamiento que se le dé en cuanto organización con estatuto de observador de carácter permanente deberá ser el mismo que el que se da a otras Organizaciones internacionales que tienen reconocida esta condición, la naturaleza jurídica del CICR no se corresponde a la de una Organización intergubernamental. Es más, el CICR está reconocido desde 1947 como entidad consultiva de la Categoría II por el Consejo Económico y Social y a estos efectos se le sigue considerando como una organización no gubernamental⁸⁴. Pero en realidad tampoco casa perfectamente con los criterios de reconocimiento que las resoluciones 288 B (X) y 1296 (XLIV) configuran para las organizaciones no gubernamentales, pues el CICR es una institución de derecho suizo, compuesta exclusivamente por ciudadanos de esta nacionalidad.

Sin embargo, numerosos autores coinciden en señalar que, en la medida en que normas internacionales atribuyen determinados derechos y obligaciones al CICR, fundamentalmente las competencias que le confieren las Convenciones de Ginebra de 1949⁸⁵, podría aceptarse que el CICR ostenta una cierta personalidad jurídica internacional⁸⁶. Es este el problema que subyace bajo la eufemística frase utilizada por la Asamblea General en su resolución cuando indica que atribuye la condición de

⁸⁴.- Mientras el CICR está reconocido en la categoría II, la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja lo está en la categoría I, pero no se ha solicitado para ésta la concesión del estatuto de observadora, si bien hay convenios internacionales, entre ellos los de Ginebra de 1949, que les atribuyen ciertos derechos y obligaciones. Sobre las relaciones entre estas dos organizaciones, parte esencial de la Cruz Roja Internacional y el estatuto de la Cruz Roja Internacional vid. P. RUEGGER: "L'Organisation de la Croix-Rouge Internationale sous ses aspects juridiques", RCADI 1953.I, Vol. 82, en especial pp. 434 y ss.

⁸⁵.- En la resolución 45/6 y en el Memorando explicativo que acompaña a la propuesta de resolución (Carta de fecha 16 de agosto de 1990, dirigida al Secretario General por los representantes de Argelia, Australia, Austria, Bahams, el Canadá, Checoslovaquia, Egipto, Filipinas, Finlandia, Guatemala, Indonesia, Italia, Jordania, Nueva Zelanda, Nigeria, Polonia, el Senegal, Uganda, el Uruguay y Yugoslavia, Documento A/45/191 de 17 de agosto de 1990) sólo se mencionan estos Convenios, en los que sesenta artículos contienen referencias al CICR, pero hay otros tratados de carácter humanitario que confieren derechos y obligaciones al CICR. Vid. en este sentido J.A. BARBERIS: "El Comité internacional de la Cruz Roja como sujeto del derecho de gentes", en Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet, Martinus Nijhoff, La Haye, 1984, págs. 783 y ss.

⁸⁶.- Vid., por ejemplo, los trabajos de P. REUTER: "La personnalité juridique internationale du Comité international de la Croix-Rouge" y de C. DOMINICE: "La personnalité juridique internationale du CICR" en Etudes et essais ..., op. cit., págs 783-791 y 663-673 respectivamente.

observador "recordando los mandatos conferidos al Comité Internacional de la Cruz Roja por los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949".

Lo cierto es que en la resolución se invita al CICR a participar en calidad de observador en los períodos de sesiones y en la labor de la Asamblea General, otorgándole así una condición diferente y privilegiada en relación a la que se confiere ante la Asamblea General a otras organizaciones no gubernamentales. En este sentido, en la sesión de la Asamblea General de 16 de octubre de 1990 se produjeron diversas intervenciones que pretendían reafirmar que la concesión del estatuto de observador permanente al CICR no debería ser considerado como un precedente para una futura concesión del mismo estatuto a otras organizaciones no gubernamentales ⁸⁷, ni tan siquiera a las de carácter humanitario ⁸⁸.

No cabe dudar sobre la importancia de la tarea realizada por el CICR y sobre la ya existente cooperación cada vez más estrecha entre esta institución y las Naciones Unidas, así como sobre el hecho de que la participación como observadora ante la Asamblea General aumentará aún más la cooperación y facilitará la labor del CICR ⁸⁹, pero la condición otorgada nos plantea algunas reflexiones, que retomaremos nuevamente en el Capítulo Sexto, relativas a lo errático de la práctica y a la ausencia de criterios generales para conceder a unas organizaciones y no a otras la condición de observadoras.

B) ANTE EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL.

El Consejo Económico y Social es el órgano con el que mantienen más estrechos

⁸⁷.- Vid. las intervenciones del representante de Italia (Sr. TRAXLER) y del representante de la India (Sr. SINGH) en la sesión plenaria de la Asamblea General de 16 de octubre de 1990, Acta taquigráfica Documento A/45/PV.31, páginas 76 y 77 respectivamente.

⁸⁸.- Como indicó el representante de los Estados Unidos, "no other such humanitarian organization possesses the ICRC's unique legal personality, as recognized by its specific responsibilities under international conventions". Vid. la intervención del representante de los Estados Unidos (Sr. MOORE) en *ibid.*, pág. 82.

⁸⁹.- Como subraya el propio CICR en su Informe completo de 1990, pág. 94, reproducido en Revista Internacional de la Cruz Roja, número especial. Vid. asimismo C. KOENIG: "Reflexiones jurídicas acerca del estatuto de observador del Comité Internacional de la Cruz Roja en las Naciones Unidas", Revista Internacional de la Cruz Roja, 1991, nº 103, pág. 51.

contactos las organizaciones no gubernamentales pues no en vano el artículo 71 de la Carta confiere a este órgano la responsabilidad de adoptar arreglos para la celebración de consultas. De esta forma, ya en los primeros arreglos, se disponía la posibilidad de que las organizaciones reconocidas como entidades consultivas pudiesen designar a representantes autorizados para que asistiesen como observadores a las sesiones públicas del Consejo.

En los arreglos aprobados por las resoluciones 3 (II) y 288 B (X) se preveía la posibilidad de asistencia a las sesiones del Consejo para todas las organizaciones, fuera cual fuera la categoría en la que estuvieran inscritas. Los arreglos actualmente vigentes extienden ampliamente esta posibilidad a las organizaciones de las categorías I y II, pero para aquellas que figuren en la Lista sólo preven que puedan asistir a las reuniones que traten de asuntos que estén dentro de su esfera de competencia.

Las dos técnicas por las que se opera la participación de los representantes de las organizaciones no gubernamentales en las labores del Consejo Económico y Social son las siguientes: las exposiciones por escrito y las audiencias. Como vamos a ver, ambas están detalladamente reglamentadas en los propios arreglos para la celebración de consultas.

En relación con las exposiciones por escrito, los arreglos actualmente vigentes disponen que las organizaciones de las categorías I y II podrán presentarlas respecto de los asuntos que sean de su competencia particular, siendo distribuidas por el Secretario General entre los Miembros del Consejo. Al margen de su presentación por escrito y en alguno de los idiomas oficiales, en las exposiciones por escrito deben concurrir también dos condiciones. En primer lugar, como hemos indicado en su momento, su presentación con tiempo suficiente para permitir que el Secretario General y la organización puedan celebrar las consultas pertinentes y que, en su caso, la organización tome en consideración cualquier observación que pudiera formularle el Secretario General, todo ello antes de comunicar las exposiciones a los miembros del Consejo. Como hemos dicho, no se trata de ejercer ninguna censura, pero es obvio que al Secretario General compete cuidar no sólo la forma, sino también que el fondo de las exposiciones no hiera excesivamente susceptibilidades estatales.

La segunda condición concierne a las limitaciones que se establecen en relación con la extensión de las comunicaciones. Así, la resolución 1296 (XLIV) dispone que los textos serán distribuidos "in extenso" si no constan de más de 2000 palabras para las organizaciones de la categoría I o de 1500 palabras para las de la categoría II. En caso contrario se distribuirá tan sólo un resumen del texto, salvo que el Consejo o el Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales soliciten su distribución "in extenso".

Las organizaciones no gubernamentales inscritas en la Lista también podrán presentar exposiciones por escrito con aplicación de las mismas normas que para las organizaciones de la categoría II, pero no lo podrán hacer a iniciativa propia, sino tan sólo a invitación del Secretario General, en consulta con el Presidente del Consejo, o el Consejo o su Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales.

En relación con las audiencias, es decir, la formulación de una declaración o de una exposición oral por parte de un representante de una organización no gubernamental, los arreglos disponen que sea el Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales quien recomiende al Consejo las organizaciones de la categoría I a las que hubiere de dar audiencia, así como acerca de los temas sobre los cuales se las hubiere de oír. También cuando se examine un tema de fondo propuesto por una organización no gubernamental de la categoría I, propuesta de inclusión que precisa la recomendación del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales, la organización que haya propuesto el tema podrá presentar una exposición introductoria del asunto y, a invitación del Presidente del Consejo, una exposición adicional con fines de aclaración.

En los anteriores arreglos para la celebración de consultas sólo se preveía la audiencia ante el Consejo respecto de las organizaciones de la, entonces, categoría A. Los arreglos vigentes, además de regular la audiencia de las organizaciones de la actual categoría I, disponen que en ausencia de un órgano auxiliar del Consejo que tenga jurisdicción en un campo principal de interés para el Consejo y para una organización de la categoría II, el Comité podrá recomendar al Consejo que escuche a tal organización sobre la materia de su campo de interés.

El Reglamento del Consejo Económico y Social se ha ido modificando a lo largo de los años para estar en consonancia con estas disposiciones de los arreglos. Así, han sido varias las decisiones del Consejo Económico y Social modificando o renumerando los artículos originales en relación con las consultas aprobados por la resolución 217 (VIII) de 18 de marzo de 1949 hasta la resolución 1981/50 de 20 de julio de 1981 por la que se amplía la composición del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales que pasará a estar integrado por diecinueve Miembros de las Naciones Unidas ⁹⁰. Así, de manera concordante con lo dispuesto en los arreglos, en el Reglamento del Consejo Económico y Social se regula, no sólo la composición del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales y sus funciones de consulta con dichas organizaciones, sino también la representación de las organizaciones no gubernamentales ante el Consejo y sus órganos y los mecanismos para la concesión de audiencias.

C) ANTE LA SECRETARIA.

Ya hemos indicado antes que a partir de la resolución 288 B (X) se conferirán a la Secretaría funciones cada vez más importante en relación con las organizaciones no gubernamentales. El carácter fundamentalmente administrativo de la Secretaría no será obstáculo para que quepa hablar de la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales. Así, tanto a petición de la propia organización no gubernamental como del Secretario General, todas las organizaciones reconocidas como entidades consultivas podrán consultar con los funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría acerca de los asuntos de interés común o de la mutua incumbencia.

En este marco, la Conferencia que agrupa a las organizaciones no gubernamentales reconocidas con estatuto consultivo, convertida en la defensora y portavoz de sus intereses ante a la Organización de las Naciones Unidas y que les sirve como Comité de Enlace, ha conseguido el establecimiento de reuniones comunes con representantes de la Secretaría y del Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales, lo que, sin lugar a dudas, ha de repercutir en mayores facilidades y

⁹⁰.- Elegidos por cuatro años sobre la base de una representación geográfica equitativa tal como dispone el actual artículo 80 del Reglamento, Documento E/5715/Rev.1 de abril de 1983 ya citado.

en una mayor fluidez de las relaciones entre las organizaciones no gubernamentales y las Naciones Unidas.

A estos efectos, es obvio que la Secretaría debe de estar organizada de la manera más adecuada para facilitar las consultas con las organizaciones no gubernamentales, lo que ha conferido un importante papel a la Oficina o Departamento de Información Pública con su Sección de organizaciones no gubernamentales y a la Sección o Dependencia de organizaciones no gubernamentales ⁹¹. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 1296 (XLIV), las competencias de estos órganos giran en torno a ofrecer facilidades a las organizaciones no gubernamentales para la adecuada distribución de documentos, el acceso a los servicios de documentación y prensa, la utilización de las bibliotecas de las Naciones Unidas, la organización de discusiones oficiosas, el suministro de locales para la celebración de reuniones y la asistencia a las sesiones públicas de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social y de sus órganos auxiliares.

Evidentemente a la Dependencia de organizaciones no gubernamentales corresponderá la tarea más técnico-administrativa del mecanismo de consultas, incluida la recepción de los informes cuatrienales de las organizaciones no gubernamentales ⁹². Por su parte, la Oficina de Información Pública cuidará más de las cuestiones relativas a las relaciones externas y a la difusión de información de las actividades de las Naciones Unidas a través de las organizaciones no gubernamentales.

En este mismo orden de ideas es pertinente realizar ahora un breve análisis del funcionamiento del mecanismo de "asociación" de las organizaciones no gubernamentales con la Oficina de Información Pública. La creación de este departamento pretendía "mantener al público informado respecto a las Naciones Unidas"

⁹¹.- En razón de la nueva reestructuración de la Secretaría, la Dependencia es parte ahora del Departamento de Desarrollo Económico y Social, y funciona en la Subdivisión de Coordinación y Cooperación Interorganizacionales que, a su vez, integra la División de Asuntos del Consejo Económico y Social y de Coordinación entre organismos. En relación con esta Dependencia y sus funciones vid. Examen de las condiciones necesarias para que la Dependencia de Organizaciones no Gubernamentales funcione con eficacia. Informe del Secretario General, Documento E/1992/63 de 4 de junio de 1992.

⁹².- Vid. *supra* en epígrafe II.1.C).

para lo que la oficina debía "ayudar y fomentar los servicios de información nacionales, las instituciones educativas y otras organizaciones gubernamentales o no oficiales, interesados en la distribución de información sobre las Naciones Unidas" ⁹³. Como hemos indicado antes ⁹⁴, en repetidas resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social se invita a las organizaciones no gubernamentales a prestar ayuda en la difusión de información sobre decisiones y programas concretos de las Naciones Unidas ⁹⁵.

Para dar operatividad a estas relaciones, la Oficina de Información Pública mantiene contactos con las organizaciones no gubernamentales tanto en la sede como por intermedio de los Centros de Información de las Naciones Unidas en todo el mundo, para lo que se estableció un registro de organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, en la Sección correspondiente de la Oficina de Información Pública y en cada Centro de Información. Esta lista comprende tanto a organizaciones que se interesan principalmente en los asuntos internacionales y las Naciones Unidas en general, como las organizaciones que representan a grandes grupos o grupos de intereses que se han especializado en aspectos concretos de las actividades de las Naciones Unidas.

Esta lista no constituye una categoría adicional de organizaciones no gubernamentales pues no confiere ningún estatuto de carácter consultivo ni se adecúa a los arreglos para la celebración de consultas aprobados por el Consejo Económico y Social. Las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas

⁹³.- Vid. párrafos 2 y 12 de las Recomendaciones del Comité técnico consultivo sobre Información relativas a las normas, funciones y organización del Departamento de Información Pública, incorporadas como Anexo a la resolución 13 (I) de la Asamblea General de 13 de febrero de 1946.

⁹⁴.- Vid. *supra*, epígrafe I.2.

⁹⁵.- Por ejemplo, se pidió la cooperación de las organizaciones no gubernamentales en apoyo y difusión del Año Internacional de la Cooperación en la resolución 1844 (XVII) de 19 de diciembre de 1962; de la Campaña Mundial contra el hambre, las enfermedades y la ignorancia en la resolución 1943 (XVIII) de 11 de diciembre de 1963; de la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial en la resolución 2106 (XX) de 21 de diciembre de 1965; del Año internacional de los Derechos Humanos en las resoluciones 2081 (XX) de 20 de diciembre de 1965 y 2217 (XXI) de 19 de diciembre de 1966; y del informe del Secretario General sobre los efectos del posible uso de las armas nucleares en la resolución 2342 (XXII) de 19 de diciembre de 1967. Vid. Informe del Secretario General, Documento E/4476 ya citado, párr. 7.

pueden ser incluidas automáticamente en esta lista si así lo solicitan, pero el grueso de esta lista lo constituyen organizaciones no reconocidas. La inclusión de estas otras organizaciones, que en gran parte son de carácter nacional ⁹⁶, ha de ser aprobada por un Comité de la Oficina de Información Pública si la organización solicitante tiene reputación y puede y desea difundir información sobre las Naciones Unidas. Está claro, por tanto, que estamos ante un mecanismo distinto del de las consultas y cuyo fundamento, la difusión de información sobre las Naciones Unidas para que el público conozca lo más ampliamente posible sus actividades, podrá realizarse, en gran medida, a través de los Centros de Información de las Naciones Unidas repartidos por todo el mundo y de organizaciones no gubernamentales de carácter nacional.

2.- LA REPRESENTACION ANTE LOS ORGANOS SUBSIDIARIOS.

Hemos señalado ya que es el Consejo Económico y Social el órgano principal llamado por la Carta para mantener relaciones consultivas con las organizaciones no gubernamentales. De igual manera, corresponde primordialmente a sus órganos subsidiarios la celebración de estas consultas. Los arreglos actualmente vigentes contienen disposiciones en relación con las consultas con las Comisiones y otros órganos auxiliares del Consejo en los que se dispone, en primer lugar, la distribución del Programa provisional del órgano correspondiente a todas las organizaciones no gubernamentales y la posibilidad de que las organizaciones de la categoría I puedan proponer la inclusión de temas en el programa de las Comisiones.

Igualmente, las organizaciones de las categorías I y II podrán designar representantes autorizados para que asistan como observadores a todas las sesiones públicas del órgano en cuestión, pudiendo estar representadas las que figuren en la Lista sólo en las reuniones relacionadas con materias de su competencia. En relación con las exposiciones por escrito, los arreglos establecen condiciones respecto a los límites de extensión y a la presentación con la antelación suficiente del mismo tenor de las que

⁹⁶.- Y en gran parte de países occidentales. Al revisarse en 1968 esta cuestión, se recomendó al Secretario General que fomentase el número de organizaciones, nacionales e internacionales, asociadas a la Oficina, especialmente de las regiones "inadecuadamente representadas". Vid. resolución 1297 (XLIV) de 27 de mayo de 1968 del Consejo Económico y Social.

hemos analizado anteriormente en relación con las comunicaciones al Consejo Económico y Social. Pese a ello, en 1983, la Secretaría se vió en la obligación de señalar estas disposiciones de la resolución 1296 (XLIV) a la atención de la Comisión de Empresas Transnacionales en relación con el derecho de una organización no gubernamental de la categoría I ⁹⁷ a presentar exposiciones escritas. A este respecto, la Oficina de Asuntos Jurídicos indicó que la citada Comisión

"is therefore not legally competent of preventing ICC from exercising these rights if the statement (1) is on a matter in which ICC has a special competence and (2) is relevant to the work of the Commission." ⁹⁸

Por lo que respecta a las comunicaciones que contengan denuncias de supuestas violaciones de los derechos humanos, la resolución 1919 (LVIII) de 5 de mayo de 1975 del Consejo Económico y Social dispuso que las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas deberán observar el carácter confidencial que en relación con estas comunicaciones prevé la resolución 1503 (XLVIII), a riesgo de poner su condición de entidad consultiva en peligro de suspensión o de retiro ⁹⁹.

En relación con las audiencias, es decir, con la formulación de exposiciones orales por parte de representantes de organizaciones no gubernamentales, los arreglos actualmente vigentes disponen que podrán tener lugar, si así lo acuerda el correspondiente órgano subsidiario y ya sea directamente, ante la Comisión u órgano auxiliar, o por conducto de un Comité o comités establecidos para tal fin, con las organizaciones no gubernamentales de las categorías I y II. El artículo 76 del Reglamento de las Comisiones Orgánicas ¹⁰⁰ precisa que tales consultas podrán celebrarse a invitación de la Comisión o a petición de la organización. En lo que

⁹⁷.- La Cámara de Comercio Internacional, cuyas siglas inglesas son ICC.

⁹⁸.- Vid. Opinión Jurídica dirigida al Presidente de la Comisión de Empresas Transnacionales de 14 de marzo de 1983, UNJY 1983, Documento ST/LEG/SER.C/21, pág. 187.

⁹⁹.- En relación a este tema vid. *supra*, en Capítulo Tercero, epígrafe III.1.A), así como la Opinión Jurídica ya citada de 28 de abril de 1977, AJNU 1977, Documento ST/LEG/SER.C/15, págs. 246-253.

¹⁰⁰.- Documento E/5975 de julio de 1977 ya citado.

concierno a las organizaciones que figuran en la Lista, los arreglos y en concordancia con ellos el Reglamento, prevén la recomendación del Secretario General, a petición de la Comisión u órgano auxiliar, para que puedan ser oídos por ésta ¹⁰¹.

Respecto a otros órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social que se rigen por sus propios mandatos o atribuciones, como las Comisiones Económicas Regionales, es norma general que figuren en ellas las correspondientes previsiones para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales reconocidas por el Consejo Económico y Social con una remisión genérica a los principios y mecanismos aprobados en los arreglos para la celebración de consultas ¹⁰².

La representación de organizaciones no gubernamentales en calidad de observadores ante órganos subsidiarios no se ha limitado en la práctica a los órganos dependientes del Consejo Económico y Social, aunque es en éstos donde se ha desarrollado más ampliamente por la misma razón de que el objeto material de las consultas son, en principio, las cuestiones económicas y sociales. Así ha sucedido con las Comisiones Regionales y con distintas Comisiones y Subcomisiones del Consejo, siendo especialmente significativas las actividades de las organizaciones no gubernamentales en relación con los derechos humanos ¹⁰³.

Como hemos indicado antes, para el establecimiento de relaciones consultivas con otros órganos subsidiarios, en especial con los de la Asamblea General, serían precisas disposiciones particulares, cuya ausencia, sin embargo, no representaría un obstáculo para la asistencia como observadores o como invitados a las sesiones públicas de algunos órganos subsidiarios y, en su caso y si así lo estimase el órgano

¹⁰¹.- Artículo 76.2 del Reglamento.

¹⁰².- Vid. por ejemplo, el párrafo 7.b de las atribuciones de la CEPAL [resolución 106 (VI) de 5 de marzo de 1948], el párrafo 14 de las atribuciones de la CEPA [resolución 671 (XXV) de 29 de abril de 1958] y párrafo 5 de las atribuciones de la CEPAL [resolución 1818 (LV) de 9 de agosto de 1973].

¹⁰³.- Es significativo que, por ejemplo, al período de sesiones de 1991 de la Comisión de Derechos Humanos asistieran 132 organizaciones no gubernamentales, 17 organizaciones de la categoría I, 81 de la categoría II y 34 de la Lista. Vid. Comisión de Derechos Humanos. Informe sobre el 47º período de sesiones, Documento E/1990/22/Add.1 ya citado, Anexo I.

correspondiente, poder formular declaraciones ¹⁰⁴.

Distintas y más amplias son las funciones encomendadas a Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales ¹⁰⁵. Además de sus funciones específicas en orden a las recomendaciones para el reconocimiento del estatuto consultivo, las reclasificaciones y la suspensión o retirada del estatuto, la inclusión de temas en el programa, las solicitudes de audiencia y el examen de los informes cuatrienales, los arreglos disponen que también podrá consultar con las organizaciones no gubernamentales de las categorías I y II acerca de los asuntos de la competencia de éstas, relacionados o no con temas del programa del Consejo, respecto a los cuales el Consejo, el Comité o la organización pidiera la celebración de consultas. En este sentido, también son de señalar las relaciones de consulta entre el Comité y la Conferencia de organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas aunque estas se centran, más que en cuestiones sustantivas, en el aspecto formal del mecanismo de consultas y los problemas que plantea.

3.- LA REPRESENTACION ANTE LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES.

El reconocimiento del destacado papel ejercido por las organizaciones no gubernamentales, tanto por su particular competencia sobre materias concretas, como por constituir un medio de expresión de la opinión pública internacional, como por su especial importancia en la difusión de información sobre las actividades de las Naciones Unidas, ha comportado también el que se las invite a asistir y participar en las conferencias internacionales convocadas por las Naciones Unidas.

Así, cuando se adoptó la resolución 288 B (X) aprobando los arreglos para la celebración de consultas se incluyó una disposición sobre consultas con las conferencias

¹⁰⁴.- Por ejemplo, el Reglamento del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados prevé específicamente la consulta con las organizaciones no gubernamentales reconocidas por el Consejo Económico y Social. Vid. Documento A/AC.96/187/Rev.3 de 3 de noviembre de 1986.

¹⁰⁵.- Que desde 1975 se reúne con periodicidad bienal en virtud de la decisión 8 (LVI) de 15 de mayo de 1974 del Consejo Económico y Social.

internacionales. Mantenido en los arreglos actualmente vigentes, en éstos se dispone que

"El Consejo puede invitar a las organizaciones no gubernamentales de las categorías I y II y a las organizaciones que figuran en la Lista a participar en las conferencias convocadas por el Consejo en virtud del párrafo 4 del artículo 62 de la Carta de las Naciones Unidas [¹⁰⁶]. Las organizaciones disfrutarán de los mismos derechos y privilegios y asumirán las mismas responsabilidades que en los períodos de sesiones del Consejo, a menos que el Consejo decida otra cosa." ¹⁰⁷

Esta disposición responde a lo establecido en el Reglamento para la convocatoria de conferencias internacionales de Estados aprobado por la Asamblea General mediante su resolución 366 (IV) de 3 de diciembre de 1949. En su virtud, sólo el Consejo Económico y Social puede invitar a las organizaciones no gubernamentales a participar en las conferencias que este órgano haya convocado, pero en la práctica se ha extendido también esta invitación como observadores a las conferencias internacionales convocadas por la Asamblea General. Como hemos indicado en el Capítulo anterior, se ha generalizado una cierta práctica por la que la Asamblea General, además de invitar a todos los Estados y a otros entes no estatales, pide habitualmente al Secretario General que también invite a las organizaciones no gubernamentales reconocidas por el Consejo Económico y Social a participar en la Conferencia en calidad de observadores. En otros casos, 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." ¹⁰⁸

De otra parte, el órgano deliberante que convoca la conferencia puede no limitarse a pedir al Secretario General que invite a las organizaciones no

¹⁰⁶.- Dicho párrafo dispone: "El Consejo Económico y Social podrá convocar, conforme a las reglas que prescriba la Organización, conferencias internacionales sobre asuntos de su competencia."

¹⁰⁷.- Párrafo 34 de la Parte VII de la resolución 1296 (XLIV).

¹⁰⁸.- Tal como se recoge en la resolución de la Asamblea General 44/228 de 22 de diciembre de 1989 convocando la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que ha tenido lugar en junio de 1992.

gubernamentales reconocidas a que envíen observadores a la conferencia, pudiendo pedir, además, que invite "a otras organizaciones no gubernamentales interesadas que puedan hacer una contribución concreta a los trabajos de la conferencia" ¹⁰⁹, es decir, a organizaciones no reconocidas como entidades consultivas.

Como vemos, 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. Igualmente, la no especificación de las categorías de organizaciones a invitar debe conducir a considerar inevitables a organizaciones de todas las categorías, incluso las organizaciones inscritas en la Lista. Al menos este es el criterio defendido por la Secretaría en una Opinión Jurídica de 1964 en relación con la primera UNCTAD. La posición de fondo de la Secretaría, como hemos dicho en otros lugares, es que la atribución para efectuar tales u otras invitaciones compete al órgano convocante, en ese caso el Consejo Económico y Social, y que, salvo delegación, la propia conferencia no tiene competencia para efectuar estas invitaciones ¹¹⁰.

Por último, las invitaciones a las organizaciones no gubernamentales para participar en conferencias internacionales se formulan normalmente, al igual que otras invitaciones para períodos de sesiones de órganos, de manera genérica ¹¹¹. A tal efecto se utilizan normalmente expresiones como "organizaciones no gubernamentales competentes" u "organizaciones no gubernamentales interesadas", dejando en manos de

¹⁰⁹.- Por ejemplo, las resoluciones 1840 (LVI) del Consejo Económico y Social de 15 de mayo de 1974 convocando la Conferencia Mundial de Alimentos y la 35/204 de la Asamblea General de 16 de diciembre de 1980 convocando la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Fuentes de Energía Nuevas y Renovables.

¹¹⁰.- Vid. Opinión Jurídica de 13 de febrero de 1964, AJNU 1964, Documento ST/LEG/SER.C/2, pág. 254.

¹¹¹.- En otros supuestos, la resolución convocando la Conferencia puede precisar cuáles deben ser las organizaciones no gubernamentales invitadas. Así, por ejemplo, en la resolución 1835 (LVI) del Consejo Económico y Social de 14 de mayo de 1974 convocando la Conferencia Mundial de Población se pedía al Secretario General que invitase sólo a las organizaciones enumeradas en el Informe de la Comisión de Población y en una Nota del Secretario General. Cabe decir que esta Nota del Secretario General, Documento E/5481 de 23 de abril de 1974, incluía a todas las organizaciones no gubernamentales que habían expresado su deseo de participar en la Conferencia.

la Secretaría o de la Comisión Preparatoria de la Conferencia la labor de concretar las organizaciones invitadas y formular las correspondientes invitaciones. Esta labor se verá indudablemente facilitada por el mecanismo de consultas de la Secretaría con las organizaciones no gubernamentales.

La Oficina de Asuntos Jurídicos planteó una distinción teórica que, en la práctica y merced a las consultas, apenas tiene significado. A juicio de la Oficina, cuando se utilizase el término "competente", correspondería al Secretario General decidir cuáles son las organizaciones competentes a las que se ha de invitar, mientras que cuando se utilizase el término "interesadas", correspondería a las propias organizaciones decidir si desean participar en la conferencia e informen de ello a la Secretaría ¹¹². Lo cierto es que aún cuando sea el Secretario General quien decida cuáles son las organizaciones a invitar, en última instancia corresponderá a éstas aceptar o no tal invitación.

¹¹².- Vid. Opinión Jurídica de 1 de octubre de 1973 en relación con la cuestión de la participación de organizaciones no gubernamentales y organizaciones intergubernamentales en la Conferencia Mundial de Población de 1974, AJNU 1973, Documento ST/LEG/SER.C/11, pág. 183.

IV.- PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LAS PERSONAS QUE REPRESENTAN A ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.

El estudio del estatuto de las personas que mantienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas en su condición de representantes de organizaciones no gubernamentales ha de completarse con el análisis de los privilegios e inmunidades que pueden corresponder a estas personas. Con la misma sistemática que en Capítulos anteriores, abordaremos primeramente las características principales de los privilegios e inmunidades que se les otorgan y, posteriormente, el estudio de la regulación jurídica internacional y de la acción de protección de las Naciones Unidas en relación con estas personas.

1.- CARACTERISTICAS PRINCIPALES.

Ha de señalarse en primer lugar que, en este caso y de manera contraria a lo que sucedía con la representación de los movimientos de liberación nacional, la presencia de personas que representen a organizaciones no gubernamentales encuentra, como dijimos, su fundamentación jurídica en la propia Carta de las Naciones Unidas. Ello no significa, sin embargo, ni que en la propia Carta se les reconozca un ámbito determinado de privilegios e inmunidades ni que puedan derivarse por ello mayores prerrogativas para los representantes de organizaciones no gubernamentales que para los representantes de otras entidades no estatales.

En efecto, en las disposiciones de la Carta relativas a los privilegios e inmunidades -artículo 105- no se hace mención alguna de los que pudieran corresponder a los representantes de las organizaciones no gubernamentales, ni tampoco se refiere a ellos la Convención General por la que, como reiteradamente hemos dicho, la Asamblea General determinó los pormenores de aplicación de lo dispuesto en el artículo 105 ¹¹³.

¹¹³.- Vid. *supra* en Capítulo Primero.

Ahora bien, como se trata de personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización ha de entenderse que les ampara también el principio general establecido en el artículo 105 de la Carta y que, por tanto, deben poder gozar de los privilegios e inmunidades que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones oficiales relativas a las Naciones Unidas, es decir, gozar de privilegios e inmunidades funcionales. Se trata, sin embargo, de personas que realizan funciones oficiales en relación con la Organización, no de personas que ejerzan funciones por cuenta de la Organización. De ahí que el fundamento de los privilegios e inmunidades funcionales que se les atribuyan no haya de situarse en el artículo 105.2 de la Carta, sino en el artículo 105.1 de la Carta por el que los Estados Miembros conceden a la Organización los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos.

Así debe considerarse en virtud de la naturaleza y de los objetivos perseguidos por el sistema de consultas establecido a partir del artículo 71 de la Carta y desarrollado en los diferentes arreglos para la celebración de consultas. El sistema tiene, como dijimos, tres propósitos principales: permitir al órgano de las Naciones Unidas obtener información o asesoramiento; permitir a la organización no gubernamental expresar la opinión de importantes sectores de la opinión pública; y contribuir a la difusión de la información sobre las actividades de las Naciones Unidas. Evidentemente, estos tres objetivos sirven directamente y están estrechamente relacionados con los propósitos de la Organización de las Naciones Unidas contribuyendo decisivamente a su consecución.

2.- LA REGULACION JURIDICA INTERNACIONAL.

A falta de disposiciones generales sobre el estatuto de estas personas en la Carta o en la Convención General, la norma internacional más significativa es el Acuerdo con los Estados Unidos de América relativo a la sede de las Naciones Unidas. Como hemos dicho en otros Capítulos, esta carencia de disposiciones generales no ha sido obstáculo para que, por la vía de los acuerdos de sede u otros acuerdos específicos, se otorgue a estas personas un determinado ámbito de privilegios e inmunidades.

Sin embargo, en el Acuerdo relativo a la sede y a diferencia de anteriores

ocasiones, no se subsume el estatuto de las personas que representan a organizaciones no gubernamentales en la previsión del apartado 5 de la Sección 11 relativa a las "otras personas invitadas al distrito de la sede para asuntos oficiales". Su fundamentación jurídica en la propia Carta de las Naciones Unidas y el hecho de que, al tiempo de la adopción del Acuerdo de sede, ya se habían adoptado por el Consejo Económico y Social las primeras disposiciones sobre la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales ¹¹⁴ explican que en dicha Sección 11, por la que se dispone que las autoridades federales, estatales o locales de los Estados Unidos no pondrán obstáculo alguno al tránsito de entrada y salida del distrito de la sede de diferentes categorías de personas, se establezca en su apartado 4 como categoría propia la de los

"Representantes de las organizaciones extra gubernamentales reconocidas con carácter consultivo por las Naciones Unidas, conforme al artículo 71 de la Carta."

En concordancia con ello, les serán también aplicables las disposiciones pertinentes de las Secciones 12 y 13 del Acuerdo de sede relativas a la no influencia de las relaciones existentes entre los gobiernos de los que dependan estas personas y el gobierno de los Estados Unidos; la no aplicación en forma que vulneren las prerrogativas de la Sección 11 de las normas internas sobre entrada de extranjeros en los Estados Unidos; la concesión gratuita y a la mayor brevedad posible de los visados que sean necesarios; la previa consulta con el Secretario General para iniciar acciones en relación con casos de abuso de estas prerrogativas; la exigencia de pruebas razonables de que se está incluido en la categoría de personas pertinente; y la aplicación prudencial de los reglamentos de cuarentena y sanidad pública.

En definitiva, por tanto, aunque esta categoría de personas esté recogida en un apartado distinto de la Sección 11, sólo les corresponden, en realidad, las mismas facilidades, privilegios e inmunidades que se conceden a las otras personas invitadas por las Naciones Unidas ¹¹⁵.

¹¹⁴.- Básicamente la resolución 3 (II) de 21 de junio de 1946. Vid. *supra* en II.1.A).

¹¹⁵.- Vid. *supra* en Capítulo Tercero, epígrafe V.2.A).

Ha de indicarse también que, mientras el apartado 5 de la Sección 11 se refiere a las otras personas invitadas por las Naciones Unidas o por uno de los Organismos especializados, el apartado 4 sólo se refiere a los representantes de las organizaciones extra gubernamentales (sic) reconocidas con carácter consultivo por las Naciones Unidas. De ahí se inferiría que los representantes de las organizaciones no gubernamentales reconocidas sólo por los Organismos especializados tendrían en Estados Unidos el estatuto de otras personas invitadas. Aunque, como acabamos de ver, en la práctica, ambas categorías de personas tengan los mismos privilegios e inmunidades, la precisión jurídica sería indicadora de una clarificación y sistematización de las categorías de personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas que está lejos de observarse en los instrumentos internacionales analizados.

No obstante, también podría afirmarse que las organizaciones no gubernamentales reconocidas por los Organismos especializados están incluidas en la Lista establecida en los arreglos para la celebración de consultas, lo que podría llevarnos a reconducir su estatuto a la categoría de personas previstas en el apartado 4 de la Sección 11. Ahora bien, tanto la resolución 288 (X) como la 1296 (XLIV) disponen claramente que las organizaciones no gubernamentales incluidas en este registro o lista son organizaciones que se considera que pueden aportar contribuciones útiles a la labor de los órganos de las Naciones Unidas pero que, estrictamente, no son reconocidas como entidades consultivas ¹¹⁶.

Del tenor literal de las disposiciones del Acuerdo relativo a la sede y de conformidad con lo que acabamos de señalar, sólo los representantes de las organizaciones no gubernamentales de las actuales categorías I y II entrarían dentro de la categoría de personas que se precisa en el apartado 4 de la Sección 11, mientras que los representantes de las organizaciones no gubernamentales incluidas en la Lista serían consideradas invitadas de la Organización en el sentido del apartado 5 de la citada Sección 11 del Acuerdo de sede. Todo ello, aunque en la práctica no tenga consecuencias jurídicas particulares, contribuye, sin lugar a dudas, a aumentar la confusión en relación con las categorías de personas que mantienen relaciones oficiales

¹¹⁶.- Vid. párrafo 17 de la Parte III de la resolución 288 (X) y, en especial por su claridad a este respecto, el párrafo 19 de la Parte III de la resolución 1296 (XLIV).

con las Naciones Unidas.

En otros acuerdos de sede o para la celebración de reuniones o conferencias se ha extendido una práctica que podríamos denominar de previsiones genéricas en el sentido de que normalmente se establece simplemente que a todas las personas invitadas se les concederán los privilegios, inmunidades, facilidades y cortesías necesarias para el ejercicio de sus funciones. Con ello se cubren tanto las personas que tienen relaciones oficiales a título particular, como los representantes de los medios de comunicación, como, si no hay previsiones específicas para ellos, los representantes de Organizaciones internacionales, de movimientos de liberación nacional y de organizaciones no gubernamentales.

Los privilegios e inmunidades que se conceden a estas personas se concretan normalmente en las facilidades para el tránsito de entrada y salida y en la concesión, en su caso, de forma rápida y gratuita de los visados necesarios ¹¹⁷. En definitiva, los mismos privilegios e inmunidades reconocidos en el Acuerdo de sede con los Estados Unidos. Sólo en algunos supuestos se prevé expresamente que los observadores de las organizaciones no gubernamentales gocen también de inmunidad contra toda acción judicial respecto de su expresiones verbales o escritas y de todo acto que realicen en el ejercicio de sus funciones oficiales ¹¹⁸, aunque quizás cabría inferir esta inmunidad

¹¹⁷.- Además de los acuerdos ya citados en relación con esta misma cuestión en Capítulos anteriores, cabe citar, por ejemplo, el Acuerdo entre las Naciones Unidas y Austria relativo a los arreglos para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, Viena 25 de mayo de 1968, reproducido parcialmente en AJNU 1968, Documento ST/LEG/SER.C/6, pág. 41, y el Memorando de entendimiento entre las Naciones Unidas y el Japón relativo a la séptima conferencia cartográfica regional de las Naciones Unidas para Asia y el Lejano Oriente a celebrar en Tokio del 15 al 27 de octubre de 1973, Nueva York 1 de octubre de 1973, AJNU 1973, Documento ST/LEG/SER.C/11, pág. 16.

¹¹⁸.- Vid., por ejemplo, el Canje de Notas constituyendo un acuerdo entre las Naciones Unidas y Austria respecto de los arreglos para la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, Nueva York 10 de marzo de 1982, reproducido parcialmente en AJNU 1982, Documento ST/LEG/SER.C/20, pág. 33; el Acuerdo entre las Naciones Unidas y México relativo a las disposiciones para el Sexto Período de Sesiones de la Comisión de Empresas Transnacionales a celebrar en Ciudad de México del 23 de junio al 4 de julio de 1980, Ciudad de México, 20 de junio de 1980, AJNU 1980, Documento ST/LEG/SER.C/18, pág.40; y el Acuerdo ente las Naciones Unidas y Filipinas relativo a los arreglos para el octavo período de sesiones de la Comisión de Empresas Transnacionales a celebrar en Manila del 30 de agosto al 10 de septiembre de 1982, Nueva York 29 de junio de 1982, AJNU 1982, Documento ST/LEG/SER.C/20, pág. 45.

jurisdiccional del principio general establecido en el artículo 105 de la Carta ¹¹⁹.

Hay otros supuestos particulares en los que, para asegurar el efectivo e independiente ejercicio de sus funciones, se conceden a los representantes de las organizaciones no gubernamentales mayores prerrogativas, aunque no deja de tratarse de supuestos excepcionales. Así puede incluso que los observadores de organizaciones no gubernamentales dotadas de estatuto consultivo e invitadas por el Secretario General a participar en algún seminario sean designados como expertos en misión y se les dé, por tanto, el trato previsto en la Sección VI de la Convención General para los expertos en misión por cuenta de las Naciones Unidas ¹²⁰.

En definitiva, la regulación jurídica internacional se limita a reconocerles, en general, las facilidades para el tránsito de entrada y salida y para la concesión de los correspondientes visados. Sobre estas facilidades parece evidente que hay una práctica internacional suficientemente consolidada como para afirmar la existencia de normas de derecho internacional de carácter consuetudinario.

3.- LA ACCION DE PROTECCION DE LAS NACIONES UNIDAS.

El punto neurálgico y donde se producen las fricciones que hacen necesaria la acción de las Naciones Unidas en protección del estatuto de las personas que representan a organizaciones no gubernamentales es nuevamente el delicado equilibrio a mantener entre las necesidades de las Naciones Unidas y las consideraciones de seguridad del Estado donde la Organización tiene su sede. En el caso del Acuerdo relativo a la sede celebrado con los Estados Unidos, además de la cláusula de seguridad

¹¹⁹.- Vid. *supra* Capítulo Primero e *infra* Capítulo Séptimo.

¹²⁰.- Es el caso, por ejemplo, del Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativo al Seminario de las Naciones Unidas sobre la libertad de asociación a celebrar en Londres del 18 de junio al 1 de julio de 1968, Nueva York 8 y 12 de marzo de 1968 (UNTS, Vol. 632, pág. 121) y del Acuerdo entre las Naciones Unidas e Italia relativo a los arreglos para el período de sesiones del Comité Interino de Fuentes de Energía nuevas y renovables a celebrar en Roma del 7 al 18 de junio de 1982, Roma 6 de junio de 1982, reproducido parcialmente en AJNU 1982, Documento ST/LEG/SER.C/20, pág. 38.

establecida en la Sección 13 ¹²¹, los Estados Unidos han entendido siempre que la ley 80-357 por la que aprobaron el Acuerdo de sede reservaba a los Estados Unidos el derecho de prohibir la entrada de las personas que representasen una amenaza para su seguridad.

En virtud de estas consideraciones, los Estados Unidos retuvieron y deportaron de su territorio en 1950 al representante de la Federación Sindical Mundial que se había desplazado para asistir al período de sesiones de la Asamblea General, a despecho incluso de que la Embajada de los Estados Unidos en Francia le había concedido el oportuno visado ¹²². La discusión que se suscitó en el Consejo Económico y Social se centró, más que en el hecho de la prohibición de entrada en el territorio de los Estados Unidos de un representante de una organización no gubernamental, en la cuestión de que ni el artículo 71 de la Carta ni los arreglos para la celebración de consultas aprobados por la resolución 288 B (X) preveían la posibilidad de que representantes de las organizaciones no gubernamentales asistieran a las sesiones de la Asamblea General.

A petición del Consejo Económico y Social ¹²³ el Secretario General reafirmó, en negociaciones con los Estados Unidos, la posición oficial de que, bajo la autoridad de la Carta, correspondía al Consejo determinar

"that representatives of non-governmental organizations recognized by the United Nations for the purpose of consultation are entitled to access to the United Nations Headquarters" ¹²⁴

¹²¹.- Apartado d) de la Sección 13 que dispone: "Con las excepciones previstas precedentemente en esta sección y en la Convención General, los Estados Unidos de América conservan plena fiscalización y autoridad en lo concerniente a la entrada de personas o de bienes en su territorio y a las condiciones en las cuales aquellas personas pueden permanecer o residir en dicho territorio".

¹²².- Vid. Yuen-Li LIANG: "The question of access to the United Nations headquarters of representatives of non-governmental organizations in consultative status", *AJIL* 1954.3, pág. 437.

¹²³.- Resolución 340 (XI) de 28 de octubre de 1950.

¹²⁴.- Vid. un resumen de los hechos y la reproducción del memorándum del Secretario General en *YUN* 1950, pág. 661.

Como los Estados Unidos no objetaban de plano esta posición pero negaban que estuviera reconocido el derecho a asistir a las sesiones de la Asamblea General de representantes de las organizaciones no gubernamentales, el Consejo pidió a la Asamblea General que considerase la posibilidad de invitar a representantes de organizaciones no gubernamentales a asistir a sus sesiones cuando se discutiesen cuestiones económicas y sociales ¹²⁵. Con ello se daba salida al incidente planteado pero no se clarificaba el problema de fondo ni los límites del derecho que pudiera corresponder a los Estados Unidos de denegar la autorización de entrada a representantes de organizaciones no gubernamentales.

No es de extrañar, por tanto, que en 1953 volviera a replantearse el problema en razón de la negativa de los Estados Unidos a conceder los correspondientes visados a los representantes designados por la Federación Sindical Mundial y la Federación Democrática Internacional de Mujeres para asistir a las sesiones del Consejo y de sus órganos subsidiarios. Como se trataba de dos organizaciones no gubernamentales reconocidas por el Consejo Económico y Social como entidades consultivas en las categorías A y B respectivamente y el objeto de la solicitud de visado era la asistencia a sesiones del Consejo tal como estaba previsto en los arreglos para la celebración de consultas, la negativa de los Estados Unidos a concederles el visado se fundamentó exclusivamente en el derecho a proteger su seguridad nacional que este país sostenía se había reservado al aprobar el Acuerdo relativo a la sede.

La Secretaría, rechazando la validez jurídica de la discutida reserva norteamericana, sostuvo que de las únicas disposiciones aplicables, Secciones 11 y 13 del Acuerdo relativo a la sede ¹²⁶, se derivaba que las personas comprendidas en esas disposiciones tenían derecho a la entrada y al tránsito hacia o desde el distrito de la sede

¹²⁵.- Resoluciones 413 (XIII) del Consejo Económico y Social y 606 (VI) de la Asamblea General. Vid. *supra* en IV.1.A) apartado a). Cabe señalar que la resolución 606 (VI) de la Asamblea General se tituló "Aplicación del Acuerdo relativo a la sede en lo concerniente a los representantes de organizaciones no gubernamentales", aunque su contenido dispositivo era una petición al Secretario General para que invitase a representantes de organizaciones no gubernamentales.

¹²⁶.- Disposiciones redactadas sin restricciones. Vid. P. CAHIER: Étude des accords de siège, op. cit., pág. 380.

¹²⁷. Ante la negativa de los Estados Unidos a reconsiderar su posición y antes de plantearse la aplicación del procedimiento previsto en la Sección 21 del Acuerdo de sede relativo a la solución de controversias, el Secretario General mantuvo intensas negociaciones de las que se derivaría una especie de entente interpretando el Acuerdo de sede que se aparenta formulado en términos excesivamente imprecisos y ambiguos.

Por un lado, el Secretario General reconocía que, conforme al propósito con que se había concertado el Acuerdo de sede, los Estados Unidos podían conceder visados que sólo fueran válidos para entrar en el distrito de la sede y salir de él y permanecer en su inmediata vecindad; definir de manera razonable lo que había de entenderse por "inmediata vecindad" ¹²⁸ del distrito de la sede y las vías de acceso al mismo, así como precisar el tiempo y la manera en que expirarían los visados una vez terminada la misión oficial; e iniciar procesos de deportación contra las personas que abusasen de las prerrogativas de residencia, ejerciendo en los Estados Unidos de América actividades ajenas a su carácter oficial ¹²⁹.

De otra parte, el Secretario General reconocía también que no cabía aceptar que "sous des dispositions de l'Accord relatif au Siège des personnes pussent se livrer aux Etats-Unis à des activités étrangères à leurs fonctions officielles et visant à porter atteinte à la sécurité de ce pays." ¹³⁰

En otras palabras, para el Secretario General, y desde el punto de vista de las Naciones Unidas, no se podía admitir a ninguna persona en el país en que está la Sede si se tenían pruebas convincentes de que, obrando de mala fe, tenía la intención de

¹²⁷.- Vid. Accès au siège des représentants d'organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif. Mémoire du Secrétaire général, Documento E/2397 de 10 de abril de 1953, párr. 13.

¹²⁸.- Que se concretaría, como vimos, en las 25 millas a la redonda de Columbus Circus en Manhattan.

¹²⁹.- Vid. Rapport du Secrétaire général sur l'état d'avancement des négociations avec les Etats-Unis d'Amérique concernant l'interprétation de l'Accord relatif au Siège, Documento E/2492 de 27 de julio de 1953, pág. 2.

¹³⁰.- Ibidem.

utilizar su viaje para disimular actividades contrarias a la seguridad de los Estados Unidos ¹³¹. En efecto, podía ir en contra del propio espíritu del Acuerdo de sede que determinadas personas se amparasen en su misión oficial para llevar a cabo otras actividades, pero lo cierto es que la imprecisión de los términos empleados dejaba un amplio margen de discrecionalidad al Estado sede.

Por último, y de manera parecida a lo que podríamos entender como un mecanismo de coordinación y control ¹³², previo a la puesta en marcha del arbitraje previsto en la Sección 21 para la solución de controversias, las negociaciones entre los Estados Unidos y el Secretario General dieron forma al procedimiento a seguir para solucionar los casos litigiosos que se pudieran presentar en el futuro. Este procedimiento, como afirmaba el Secretario General, se basaría en tres principios:

"que las decisiones de los Estados Unidos se tomarían por las autoridades superiores, con las garantías que esto suponía contra errores y posibles arbitrariedades; que las decisiones se tomarían con tiempo suficiente para permitir que las Naciones Unidas examinaran las cuestiones que pudieran plantearse mientras ese examen pudiera tener todavía un valor práctico inmediato; y que el Secretario General dispondría de toda la información y pruebas posibles para decidir si las medidas previstas eran o no compatibles con el Acuerdo." ¹³³

El Consejo Económico y Social tomó nota de los Informes y declaraciones del Secretario General relativos a sus negociaciones con los representantes de los Estados Unidos con la esperanza de que las cuestiones pendientes se solucionarían prontamente

¹³¹.- Vid. los matices sobre la posición del Secretario General en su Memoria anual del Secretario General sobre la labor de la Organización. 1 de julio de 1953 - 30 de junio de 1954, Documento A/2663, suplemento nº 1, pág. 118.

¹³².- En realidad, los nuevos procedimientos siguieron sin resolver el problema de fondo (vid. G. WEISSBERG: The International Status ..., op. cit., pág. 161). Así, en el asunto de la denegación de visados a los representantes de la OLP en 1988, el Asesor Jurídico declaró que en ningún momento los Estados Unidos le habían consultado ni le habían tenido plenamente informado de conformidad con la fórmula aceptada en 1953. Vid. la declaración del Asesor Jurídico en la 136ª sesión del Comité de relaciones con el país huésped, Documento A/C.6/43/7 ya citado, párr. 8.

¹³³.- Vid. Exposé fait par le Secrétaire général à la 743ème séance du Conseil le 31 juillet 1953, Documento E/2501 de 1 de agosto de 1953, pág. 4 y la Memoria anual del Secretario General sobre la labor de la Organización ya citada, Documento E/2663, suplemento nº 1, pág. 119.

de manera satisfactoria y con arreglo a las disposiciones del Acuerdo relativo a la sede ¹³⁴. Sin embargo, en el siguiente período de sesiones volvió a producirse una nueva denegación de visado a un representante de una organización no gubernamental ¹³⁵, aunque inmediatamente los Estados Unidos concedieron el correspondiente visado a otro representante de esa misma organización no gubernamental.

En 1982, con ocasión del segundo período extraordinario de la Asamblea General dedicado al desarme, volvieron a suscitarse problemas de índole similar. Como hemos visto anteriormente ¹³⁶, se había extendido la práctica de que representantes de organizaciones no gubernamentales asistiesen a las sesiones de la Asamblea General más allá del límite material de los debates relativos a cuestiones económicas y sociales. La Comisión Preparatoria del período extraordinario de sesiones, además de invitar expresamente a determinadas organizaciones no gubernamentales, se refirió, de manera general, a otras "organizaciones no gubernamentales interesadas en el desarme" sin nombrarlas ¹³⁷.

Para la Oficina de Asuntos Jurídicos era lógico que hubiera diferentes interpretaciones de esta frase. En su opinión,

"para que puedan tener derecho a una invitación como está previsto en el Acuerdo relativo a la Sede, esas otras organizaciones tendrían que estar reconocidas por las Naciones Unidas, por ejemplo con arreglo a los procedimientos para que se otorgue la condición de entidad consultiva en el Consejo Económico y Social" ¹³⁸

Aunque surgieron algunos problemas en relación con los visados de entrada, la posición de los Estados Unidos, en concordancia con lo afirmado por la Oficina de

¹³⁴.- Resolución 509 (XVI) de 1 de agosto de 1953.

¹³⁵.- También de la Federación Sindical Mundial, vid. YUN 1954, pág. 298.

¹³⁶.- Vid. *supra*, en epígrafe IV.1.A) apartado a).

¹³⁷.- Vid. Informe del Comité preparatorio para el segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado al desarme, Documento A/S-12/1, suplemento nº 1, párr. 28.

¹³⁸.- Vid. Opinión Jurídica de 11 de junio de 1982, AJNU 1982, Documento ST/LEG/SER.C/20, pág. 226.

Asuntos Jurídicos, fué la de conceder visados a todos los invitados por las Naciones Unidas, mientras que otros representantes de organizaciones no gubernamentales no invitados expresamente por la Organización debieron someterse a las normas internas sobre inmigración y nacionalidad ¹³⁹.

Estos supuestos ponen de relieve, por un lado, las dificultades para precisar el alcance jurídico de la reserva que los Estados Unidos consideran vigente en relación con el Acuerdo relativo a la sede y, por otro lado, la debilidad de la posición de la Organización y la poca operatividad de su actuación de protección. En el primer sentido ha de señalarse que, aunque en pocas ocasiones han surgido entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos diferencias en materia de admisión que no se hayan resuelto ¹⁴⁰, los representantes de los Estados Unidos han considerado siempre que, expresa o tácitamente, la práctica de las Naciones Unidas había confirmado el derecho de los Estados Unidos a la denegación de visados. En relación con el asunto de la denegación de visados al que nos hemos referido en el Capítulo Quinto el Asesor Jurídico hizo constar claramente la posición de la Organización ¹⁴¹, en el siguiente sentido:

"Quiero hacer constar que las Naciones Unidas no se han avenido a dicha práctica. Es cierto que, en determinadas ocasiones, los Estados Unidos han denegado el visado a representantes de Estados o a personas invitadas a las Naciones Unidas, y que las Naciones Unidas no han insistido cuando el Estado solicitante, por sus propias razones, no ha perseverado en su solicitud. El país huésped siempre ha estado perfectamente informado de la posición jurídica de las Naciones Unidas sobre la obligación del país huésped de otorgar visados, así como de la posición de las Naciones Unidas con respecto a la denominada reserva de seguridad." ¹⁴²

¹³⁹.- Vid. Informe del Comité de relaciones con el país huésped, Documento A/37/26, suplemento nº 26, párr. 13.

¹⁴⁰.- Así lo afirmaba la Oficina de Asuntos Jurídicos en su Opinión Jurídica ya citada de 11 de junio de 1982, AJNU 1982, Documento ST/LEG/SER.C/20, pág. 226.

¹⁴¹.- Que, aunque se refería a los representantes de la OLP es igualmente aplicable al derecho a recibir visados de las personas que representan a organizaciones no gubernamentales.

¹⁴².- Vid. la declaración formulada por el Asesor Jurídico en la 136ª sesión del Comité de relaciones con el país huésped, Documento A/C.6/43/7 ya citado, párr. 10.

En el segundo aspecto se aparenta claramente que, aunque su posición sea impecable jurídicamente, en términos políticos la Organización no tiene fuerza suficiente para asegurar y garantizar el ejercicio de los privilegios e inmunidades reconocidos, en los instrumentos internacionales o en la práctica establecida, para las personas que mantienen relaciones oficiales con ella en su condición de representantes de organizaciones no gubernamentales.