

LA PARTICIPACION PLENA DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN LA COMISION SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS NACIONES UNIDAS

Por FRANCESC-XAVIER PONS RAFOLS (*)

SUMARIO

1. LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA EN LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO. A. *Las labores del Comité Preparatorio*. B. *Las adaptaciones del Reglamento de la Conferencia*.—2. EL ESTABLECIMIENTO DE LA COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LAS DISPOSICIONES SOBRE SU FUNCIONAMIENTO. A. *Las recomendaciones del Programa 21*. B. *La resolución 47/191 de la Asamblea General*. C. *Las decisiones del Consejo Económico y Social*.—3. LAS MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN LA COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE. A. *Derechos que comporta la participación plena*. B. *Los límites de la participación plena*. C. *La futura extensión del modelo de participación plena*.—CONSIDERACIONES FINALES.

El objeto de este estudio es el análisis del proceso que ha conducido a la reciente adopción por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de la Decisión 1995/201 de 8 de febrero de 1995 en relación con las modalidades para la participación plena de la Comunidad Europea en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible establecida en el marco de las Naciones Unidas como consecuencia de los desarrollos institucionales operados a partir de la Conferencia de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

(*) Profesor Titular de Derecho Internacional Público. Universidad de Barcelona.

1. LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA EN LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO

La Comunidad Económica Europea (1) estaba llamada, como ya venía siendo práctica habitual en otras conferencias internacionales (2), a participar en calidad de observadora en la Conferencia de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Sin embargo, y esta es la gran innovación a nuestros efectos que se derivaría de la Conferencia, las competencias que tiene atribuidas la Comunidad Europea sobre materias objeto de la Conferencia —en particular, competencias en materia de medio ambiente—, justificaron que, finalmente, la Comunidad Económica Europea pudiera participar plenamente en la Conferencia, como resultado de las labores del Comité Preparatorio de la misma y de las consiguientes adaptaciones del Reglamento de la Conferencia.

A. LAS LABORES DEL COMITÉ PREPARATORIO

Tras varios años de proceso y trabajos preparatorios (3), la Asamblea General decidió convocar para 1992 la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo mediante la resolución 44/228 de 22 de diciembre de 1989 y, a tal efecto, estableció un Comité Preparatorio. El Comité estaba abierto a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de los organismos especializados y en él se preveía «la participación de observadores, de conformidad con la práctica establecida de la Asamblea General». Como la resolución 3208 (XXIX) de la Asamblea General

(1) En general, utilizamos la anterior denominación Comunidad Económica Europea cuando nos estamos refiriendo a acontecimientos y decisiones anteriores a la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea.

(2) Vid. mi anterior estudio sobre «El estatuto jurídico de las representaciones de la Comunidad Europea en el marco de las Naciones Unidas», *Revista de Instituciones Europeas*, 1990.1, pp. 219 y ss.

(3) Que, tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972, tiene, entre otros, un hito fundamental en los trabajos que condujeron, a petición de la Asamblea General (resolución 38/161 de 19 de diciembre de 1983), a la elaboración en 1987 del conocido como Informe BRUNDTLAND, «Nuestro futuro común» (reproducido en el Documento A/42/427).

de 11 de octubre de 1974 concedió a la Comunidad Económica Europea la condición de observadora (4), la práctica establecida permitió la participación como observadores en los diversos períodos de sesiones del Comité Preparatorio de algunas Organizaciones intergubernamentales, y entre ellas, de la Comisión de las Comunidades Europeas (5).

En consecuencia, cuando la resolución 46/168 de la Asamblea General de 19 de diciembre de 1991 pidió al Secretario General que invitase a participar en la Conferencia entre otros (6) a «Todas las organizaciones intergubernamentales que hayan sido invitadas a participar en la labor del Comité Preparatorio», se estaba extendiendo también una invitación a la Comunidad Económica Europea. En otras palabras, en la medida en que las Organizaciones intergubernamentales hubieran participado en las labores del Comité Preparatorio, podrían participar en la Conferencia y, a falta de mayor indicación, se presume la participación en la misma condición de «observadores».

Sin embargo, poco ante de celebrarse la Conferencia, en el cuarto período de sesiones del Comité Preparatorio (7) se adoptó una decisión que

(4) Vid. también sobre el estatuto de la Comunidad Económica Europea en las Naciones Unidas, J. A. CARRILLO SALCEDO: «La Comunidad Económica Europea en las Naciones Unidas (Algunas reflexiones)», *Revista de Instituciones Europeas*, 1977.1, pp. 27-39; J. GROUX y Ph. MANIN: *Las Comunidades Europeas en el orden internacional*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 1985, en particular pp. 47 y ss.; y P. BRUCKNER: «The European Community and the United Nations», *European Journal of International Law*, 1990.1-2, pp. 174-192.

(5) Y no es el primer supuesto en el que las listas de participantes confunden la Organización intergubernamental con la institución que la representa como observadora, lo que cabe atribuir, en parte, al modelo de representación bicéfalo y a que, por el Consejo, su representación por el Estado Miembro que ostenta la Presidencia figura como una más en la lista de los Estados participantes. Vid., por ejemplo, los Informes del Comité Preparatorio sobre su período de sesiones de organización (Documento A/44/48 suplemento n.º 48, párr. 11) o sobre su cuarto período de sesiones (A/46/48 suplemento n.º 48, Vol II, párr. 8).

(6) Es decir, además de a los Estados Miembros de las Naciones Unidas o de los Organismos especializados, organizaciones con invitaciones permanentes —léase exclusivamente la Organización de Liberación de Palestina con la denominación de Palestina desde la resolución 43/177 de 15 de diciembre de 1988—, movimientos de liberación nacional, Organismos especializados y otros órganos y programas del sistema de las Naciones Unidas, y las organizaciones no gubernamentales acreditadas ante el Comité Preparatorio.

(7) Celebrado del 2 de marzo al 3 de abril de 1992 (vid. el Informe en Documento A/CONF.151/PC/128).

modificaría esta condición de observador para la Comunidad Económica Europea. En efecto, en su decisión 4/3 sobre la «Condición de la Comunidad Económica Europea en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo», el Comité Preparatorio, constatando la transferencia a la Comunidad Económica Europea de la competencia exclusiva sobre ciertos asuntos que incumbían a la Conferencia, recomendaba a la Asamblea General enmendar el Reglamento provisional de la Conferencia (8) a fin de permitir a la Comunidad «participar plenamente» en la Conferencia (9). Para el Comité Preparatorio quedaba claro que los derechos de participación que se conferían a los observadores —la inicial condición que había de ostentar la Comunidad Económica Europea— no permitirían a ésta participar efectivamente en la Conferencia.

Aceptando la recomendación del Comité Preparatorio, la Asamblea General adoptó su decisión 46/470 de 13 de abril de 1992 por la que enmendaba el proyecto de Reglamento provisional de la Conferencia a fin de permitir a la Comunidad Económica Europea participar plenamente. Pese a que el título de la decisión reproducía el mismo enunciado que la del Comité Preparatorio, no se designa a la Comunidad con una condición determinada «nominalmente». Ahora bien, las modificaciones propuestas del Reglamento provisional sí permitirán a la Comunidad gozar de unos derechos de participación superiores a los de otros observadores, lo que, sin responder —como veremos enseguida— exactamente a su significado real, permite hablar de una «participación plena».

B. LAS ADAPTACIONES DEL REGLAMENTO DE LA CONFERENCIA

Como venimos diciendo y aunque en la lista de asistentes a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo figure la Comunidad Económica Europea juntamente con los Estados (10), la noción utilizada de «participación plena» no se corresponde —y no cabe

(8) Que fue adoptado por el Comité Preparatorio en su tercer período de sesiones (Documento A/46/48 suplemento n.º 48, Vol. II, anexo I, decisión 3/11 E) y del que tomó nota la Asamblea General en su ya citada resolución 46/168.

(9) Vid. asimismo la Nota del Secretario General trasladando a la Asamblea General las decisiones del Comité Preparatorio, Documento A/46/897.

(10) Vid. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Vol. II, Documento A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol.II), párr. 3.

identificarla— con la participación como miembro de pleno derecho de la Conferencia (11). Es pertinente, por tanto, un análisis detallado de las disposiciones del Reglamento de la Conferencia (12), aprobado en la primera sesión plenaria de la Conferencia (13) tal como había sido finalmente modificado por la Asamblea General —por lo que a nosotros interesa por la decisión 46/470—, para precisar la medida exacta de la participación de la Comunidad.

Inicialmente, es cierto que las modificaciones operadas en el Reglamento de la Conferencia permitieron una participación de la Comunidad Económica Europea en la Conferencia que la distinguía claramente de otras Organizaciones internacionales invitadas a participar como observadores. La participación de estas otras en la Conferencia se regía por el artículo 63 del Reglamento, y este artículo fue precisamente objeto de enmienda mediante la decisión 46/470 a efectos de añadirle un párrafo inicial relativo a la estipulación expresa en contrario con respecto a la Comunidad Económica Europea en el Reglamento (14).

Y es altamente significativa la referencia a la estipulación expresa porque evidencia que los derechos de participación de la Comunidad están expresamente fijados y no cabe deducirlos por analogía a los derechos que ostentan los Estados participantes en la Conferencia. Así, no se establece en el Reglamento una disposición como, por ejemplo, la que se incorpora a ciertos Convenios sobre productos básicos (15) o incluso en la Constitución de la FAO (16) por la que, de manera general, cualquier referencia del instrumento internacional en cuestión a un Estado o al go-

(11) Pese a lo que en este sentido se afirme en el *XXVI Informe General sobre la actividad de las Comunidades Europeas 1992*, Luxemburgo 1993, párrafo 596.

(12) Documento A/CONF.151/2.

(13) Vid. el Informe de la Conferencia, Vol. II, ya citado, párr. 20.

(14) Quedando su texto definitivo del siguiente tenor: «Salvo en los casos en que se disponga expresamente otra cosa en el presente reglamento con respecto a la Comunidad Económica Europea, los representantes designados por otras organizaciones intergubernamentales invitadas a la Conferencia podrán participar como observadores, sin voto, en las deliberaciones de la Conferencia, de su Comisión Principal y, cuando proceda, de cualquier otra comisión o grupo de trabajo sobre cuestiones comprendidas en el ámbito de sus actividades».

(15) Vid. mi estudio «El estatuto jurídico...», *op. cit.*, p. 224.

(16) Cláusula de asimilación general del artículo II.3 de la Constitución de la FAO incorporada con las enmiendas adoptadas en 1991 para permitir la admisión como Miembro de la FAO de organizaciones regionales de integración económica.

bierno de un Estado se entendería referida también a las Comunidades Europeas.

Al margen de esta enmienda del Reglamento, la decisión 46/470 de la Asamblea General propuso otras modificaciones: algunas —las que confieren derechos— podríamos afirmar que son sólo de estilo en el sentido de que referencias expresas a los Estados o a los representantes de los Estados deban seguirse de la referencia a la Comunidad Económica Europea o a la delegación de la Comunidad Económica Europea; pero otras modificaciones del Reglamento —y, evidentemente, disposiciones del Reglamento no modificadas— constituyen auténticos límites a la participación de la Comunidad Económica Europea en la Conferencia.

Por lo que respecta a las modificaciones que confieren derechos particulares y que configuran este estatuto de «participación plena» cabe indicar las siguientes: a) la modificación del artículo 1 del Reglamento a fin de que la referencia a la composición de las delegaciones (un jefe de delegación y los representantes suplentes y consejeros que se precisen) se extienda no sólo a la delegación de cada Estado participante en la Conferencia sino también a la delegación de la Comunidad Económica Europea; b) la del artículo 3 por el que se precisa que las credenciales de los representantes, suplentes y consejeros deberán expedirse en el caso de la Comunidad Económica Europea por el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas; c) la del artículo 24 sobre el derecho de respuesta y el máximo de intervenciones de respuesta que el Presidente de la Conferencia dará al representante de cualquier Estado participante o de la Comunidad Económica Europea que lo solicite; y d) la del artículo 47 para permitir a la Comunidad Económica Europea tener un representante en la Comisión Principal establecida por la Conferencia.

Por lo que respecta a las enmiendas del Reglamento que comportan limitaciones a la participación de la Comunidad Económica Europea cabe indicar, en primer lugar, que se enmendaron los artículos 25, 26 y 27 añadiéndoles la referencia exacta al representante «de cualquier Estado que participe en la Conferencia» para que un representante pueda proponer el aplazamiento del debate, el cierre del debate o la suspensión o levantamiento de la sesión. El hecho de que en la modificación recomendada y aceptada por la Asamblea General se añadan precisamente estas referencias, no puede indicar más que se excluía la posibilidad de que el representante de la Comunidad Económica Europea pudiera proponer el aplazamiento del debate, el cierre del debate o la suspensión o levantamiento de la sesión.

En segundo lugar, ha de destacarse también que se excluye a la Comunidad Económica Europea a efectos de determinar el *quórum* necesario. La modificación que se recomienda al artículo 51, párrafo 2 del Reglamento tiene por objeto fijar claramente que para la Mesa, la Comisión de Verificación de Poderes o cualquier comisión, subcomisión o grupo de trabajo, el *quórum* necesario será una mayoría de los miembros del órgano, añadiéndose «a condición de que sean representantes de Estados participantes». Con esta modificación lo único que se hace es equiparar los distintos órganos de la Conferencia a lo que ya preveía a efectos de *quórum* el artículo 19 en relación con las sesiones plenarias y el artículo 51, párrafo 1, en relación con la Comisión Principal (17).

En tercer lugar, ha de subrayarse la importancia de las «no modificaciones», es decir, de los artículos del Reglamento que no fueron objeto de enmienda y que limitan determinados derechos sólo a los Estados participantes. En este sentido, obviamente, el más significativo es el derecho de voto que el artículo 34 limita exclusivamente a los «Estados participantes en la Conferencia». Igualmente, la Comunidad Económica Europea no podrá ostentar ninguno de los cargos de la Conferencia (18), pues estos serán elegidos, de conformidad con el artículo 6 del Reglamento, de entre los representantes de los Estados participantes.

Se deduce, por tanto, que junto al derecho de voto —y a derechos de carácter procedimental asociados al de voto— se excluye la participación de la Comunidad Europea en los aspectos institucionales y de funcionamiento de la Conferencia. En definitiva, por tanto, la «participación plena», si bien es distinta de la participación en la condición de observador, no comporta los derechos que se confieren a los «participantes», figura limitada sólo a los Estados. Como veremos, esta misma impresión cabrá extraer de la «participación plena» de la Comunidad Europea en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

(17) En relación con las sesiones plenarias de la Conferencia, el artículo 19 dispone que bastará un tercio de los Estados participantes para declarar abierta la sesión y permitir el desarrollo del debate, aunque para la adopción de cualquier decisión se requerirá la presencia de los representantes de la mayoría de los Estados participantes. El artículo 51, párrafo 1, en relación con la Comisión Principal, reduce el *quórum* a un cuarto de los Estados participantes, aunque para adoptar decisiones se requerirá la presencia de la mayoría de los Estados participantes.

(18) Presidente, 40 Vicepresidentes y un Relator General, así como un Presidente de la Comisión Principal.

2. EL ESTABLECIMIENTO DE LA COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LAS DISPOSICIONES SOBRE SU FUNCIONAMIENTO

Como es sabido, los resultados de la Conferencia de Río de Janeiro se plasmaron en una serie de instrumentos internacionales de diferente naturaleza (19), entre ellos el Programa 21, auténtico plan de acción con los objetivos a conseguir y las actividades a realizar para responder de manera satisfactoria a los grandes problemas relativos al desarrollo y al medio ambiente con los que se enfrenta la humanidad. De hecho, después de la Conferencia de Río de Janeiro, la aplicación y desarrollo de los programas y acciones que hagan posible un desarrollo sostenible está sólo en sus inicios y constituye también una responsabilidad y una meta también de la Comunidad Europea (20). En este sentido, y por lo que respecta a los desarrollos institucionales de la Conferencia cabe destacar que, al igual que la Conferencia de Estocolmo comportaría la creación del Programa de

(19) Al margen de las dos Convenciones elaboradas en paralelo al proceso preparatorio de la Conferencia y que fueron firmadas en Río de Janeiro (la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica), los textos adoptados fueron la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Programa 21, y la Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo.

(20) No en vano la Comunidad Económica Europea suscribió los Convenios, las Declaraciones y el Programa 21 adoptados en la Conferencia. Cabe indicar, por lo que se refiere a la participación en los desarrollos institucionales de la Conferencia de Río de Janeiro que en las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa se indicaba que la Comunidad y sus Estados Miembros estaban dispuestos, entre otros compromisos, a «ponerse a la cabeza de la creación de una Comisión para el Desarrollo Sostenible en la Asamblea General de las Naciones Unidas» (Consejo Europeo de Lisboa, 26-27 de junio de 1992, reproducido en *Revista de Instituciones Europeas*, 1992.2, p. 739). Puede mencionarse igualmente el Quinto Programa comunitario en materia de medio ambiente en cuyo preámbulo se subraya la importancia de la creación de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y la necesidad de que la Comunidad participe plenamente en sus trabajos (Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo de 1 de febrero de 1993 sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, DOCE serie C, n.º 138, de 17 de mayo de 1993).

las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Conferencia de Río de Janeiro dio lugar al establecimiento, en el marco de las Naciones Unidas, de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

A. LAS RECOMENDACIONES DEL PROGRAMA 21

En el Capítulo 38 del Programa 21, relativo a los «Arreglos institucionales internacionales», se recomienda como estructura institucional el establecimiento de una Comisión de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas, que permite al Consejo Económico y Social establecer las comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones. Esta Comisión debería velar por el seguimiento eficaz de las actividades a que dé lugar la Conferencia, intensificar la cooperación internacional y racionalizar la capacidad intergubernamental de adopción de decisiones encaminadas a la integración de las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo, y examinar los avances realizados en la ejecución del Programa 21 en los planos nacional, regional e internacional.

Pese a la dependencia jerárquica que debería tener en relación con el Consejo Económico y Social, en el Programa 21 se recomendaba también que las modalidades concretas de organización de la labor de la Comisión, así como su composición, deberían determinarse por la Asamblea General. En este sentido, se sugería que la Comisión estuviese integrada por Estados elegidos miembros teniendo debidamente en cuenta la distribución geográfica equitativa y que se permitiese, también, la participación de «otras organizaciones intergubernamentales pertinentes» (21).

Por lo que a nosotros respecta, esta referencia debe vincularse con el hecho de que en el propio preámbulo del Programa 21 (22) se coloca de una manera destacada la responsabilidad de la Comunidad Económica Europea que tendrá, en las áreas de su competencia, las mismas responsabilidades que los Gobiernos para su puesta en marcha (23).

(21) Programa 21, párrafo 38.11.

(22) En efecto, en el Preámbulo del Programa 21 que constituye su Capítulo 1, una Nota a pié de página, entre otras precisiones conceptuales, indica —tal cláusula de asimilación— que «se entenderá que el término 'gobiernos' incluye la Comunidad Económica Europea, dentro de las esferas de su competencia».

(23) Sobre la posición de la Comunidad Europea y la necesidad de asegurar su participación activa en las actividades y desarrollos posteriores a la Conferencia

B. LA RESOLUCIÓN 47/191 DE LA ASAMBLEA GENERAL

Teniendo en cuenta las propuestas institucionales incorporadas en el Programa 21 y sobre la base de un Informe del Secretario General (24), la Asamblea General hizo suyas, mediante su resolución 47/191 de 22 de diciembre de 1992, dichas recomendaciones, especialmente las relativas al establecimiento de una Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. En esta resolución se pedía al Consejo Económico y Social que estableciese tal Comisión, con el carácter de Comisión orgánica del Consejo de conformidad con el artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas.

Por lo que respecta a la composición de la futura Comisión, la Asamblea General recomendaba en el párrafo dispositivo 6 de su resolución, una composición estrictamente estatal. Exactamente, que estuviese integrada por cincuenta y tres Estados elegidos por el Consejo Económico y Social entre los Miembros de las Naciones Unidas o miembros de sus Organismos especializados (25) por un período de tres años, y teniendo debidamente en cuenta el principio de la distribución geográfica equitativa.

Pero además, la Asamblea General recomendaba que pudieran participar en la Comisión, en calidad de observadores, otros observadores de las Naciones Unidas, de conformidad con la práctica establecida. Esta referencia, en su generalidad y con la referencia expresa a la práctica establecida, podía cubrir (26) la participación como observadores en la Comisión, de las entidades y organizaciones que ostentan la condición de observador en la Asamblea General, supuesto en el que, indudablemente, podemos incluir a la Comunidad Económica Europea en virtud de lo dispuesto en la ya citada resolución 3208 (XXIX) de la Asamblea General de 11 de octubre de 1974 (27).

Pero en la resolución de la Asamblea General se va más lejos todavía, fundamentando el proceso que llevará a la adopción de la decisión 1995/

de Río de Janeiro, vid., entre otros, M. BRUSASCO-MACKENZIE: «The Role of the European Communities», en L. CAMPIGLIO *et al.* (ed.): *The Environment after Rio. International Law and Economic*, Graham & Trotman, London 1994, pp. 23-32.

(24) Documento A/47/598.

(25) Vid. *infra*, Nota 32.

(26) Aunque la práctica habitual de las Naciones Unidas permita suponer que la referencia se dirige implícitamente a Palestina y a los Movimientos de Liberación Nacional.

(27) Vid. al respecto la bibliografía citada en las Notas 2 y 4 *supra*.

201 del Consejo Económico y Social. En efecto, de un lado, en el apartado a) del párrafo dispositivo 7, la Asamblea General recomendaba también que la Comisión adoptase disposiciones para que «los representantes de diversos órganos del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales, entre ellas, las instituciones financieras internacionales, el GATT, los bancos regionales de desarrollo, las instituciones financieras subregionales, las organizaciones regionales y subregionales de cooperación económica y técnica que sean pertinentes y las organizaciones regionales de integración económica, asistan y asesoren a la Comisión en el desempeño de sus funciones, con arreglo a sus respectivos mandatos y en sus respectivos ámbitos de competencia y participen activamente en sus deliberaciones».

Pese al aparente detalle, la referencia es absolutamente genérica y comprende numerosas Organizaciones intergubernamentales de la naturaleza más diversa. En este sentido, la Comunidad Europea es, evidentemente, una organización regional de integración económica, por lo que podría considerársela incluida en esta primera frase del apartado a) del párrafo 7 de la resolución. De otra parte, es interesante subrayar que se recomienda a la Comisión que «adopte disposiciones» lo que significa que podemos hallarnos ante decisiones de la propia Comisión de carácter práctico o *ad hoc*.

Pero tampoco con ello bastaba. La segunda frase de este apartado a) hace una referencia expresa a la Comunidad Europea al recomendar a la Comisión que «adopte disposiciones para que la Comunidad Europea participe plenamente, en su ámbito de competencia, sin derecho de voto, conforme a lo que se estipule al respecto en el reglamento aplicable a la Comisión». Además de subrayar el carácter singular de la referencia expresa a la Comunidad Europea, quisiera apuntar y retener, ya desde aquí, algunos elementos. En primer lugar, que de lo que se trata es de que la Comunidad Europea «participe plenamente, en su ámbito de competencia, sin derecho de voto», lo que no deja de plantear una cierta *contradictio in terminis*, a la que ya nos hemos referido, ya que, si no se ejerce el derecho de voto, aunque se trate de cuestiones que sean de su ámbito de competencia, es obvio que la participación plena de la Comunidad Europea no puede identificarse con la participación como miembro de pleno derecho de la Comisión (28).

(28) También es cierto que no podía ser miembro pues la recomendación de la Asamblea General confería un carácter estrictamente «interestatal» a la Comisión.

En segundo lugar, que se recomienda a la Comisión que adopte disposiciones para esta participación plena de la Comunidad Europea, pero se establece como limitación a la actuación de la Comisión que las adopte «conforme a lo que se estipule al respecto en el reglamento aplicable a la Comisión». Es decir, que a diferencia de las otras organizaciones regionales de integración económica y otras Organizaciones intergubernamentales mencionadas en la primera frase del apartado a), las disposiciones que se adopten para regular la participación plena de la Comunidad Europea deberán estipularse en el reglamento aplicable a la Comisión y, por consiguiente, no podrán establecerse meramente por la práctica o con carácter *ad hoc*. Como veremos más adelante, el Consejo Económico y Social decidió que el reglamento aplicable a la Comisión fuera el Reglamento de las Comisiones Orgánicas del Consejo Económico y Social (29) que, evidentemente, puede ser objeto de enmienda, pero lo ha de ser por el propio órgano de quien emana, el Consejo Económico y Social.

De todo ello, cabe afirmar, de alguna manera, la existencia de tres niveles distintos de participación en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible abiertos, inicialmente, a otras Organizaciones intergubernamentales: otros «observadores» según la práctica establecida; otras organizaciones de carácter económico y financiero como las organizaciones regionales de integración económica para que «participen activamente»; y la Comunidad Europea para que «participe plenamente», en su ámbito de competencia. Tres nociones —observadores, participación activa y participación plena— que configuran una auténtica gradación de la no participación como miembro de pleno derecho (30).

(29) Documento E/5975/Rev.1.

(30) Aunque no es objeto de este estudio, por su relevancia y —como veremos— por la similitud del procedimiento aplicado para regular esta cuestión, es pertinente indicar también que en la misma resolución —párrafo 7, apartado b)—, la Asamblea General también recomendaba a la Comisión que adoptara disposiciones para que «las organizaciones no gubernamentales, incluidas las que estén relacionadas con los grupos importantes, así como con la industria y las comunidades científica y comercial, participen de manera eficaz en su labor y contribuyan a sus deliberaciones en sus respectivos ámbitos de competencia». Evidentemente, esta referencia y los desarrollos que comportaría, son consecuencia también del importante papel reservado a las organizaciones y grupos importantes no gubernamentales como copartícipes en la ejecución del Programa 21 (vid., en este sentido, párrafo 38.42).

C. LAS DECISIONES DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

A quien correspondía el establecimiento de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y la fijación de sus disposiciones de funcionamiento, aunque fuera sobre la base de las recomendaciones de la Asamblea General, era al Consejo Económico y Social, no en vano iba a tratarse de una Comisión orgánica dependiente de dicho Consejo. En consecuencia, y de conformidad con la resolución de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social adoptó su decisión 1992/207 de 12 de febrero de 1993 estableciendo la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, con carácter de Comisión orgánica y con las funciones descritas en la resolución de la Asamblea General.

Esta misma decisión 1992/207 establecía el criterio de asignación de puestos (31) teniendo debidamente en cuenta que estaría compuesta por 53 Estados elegidos entre los Miembros de las Naciones Unidas y sus organismos especializados (32). En definitiva, quedaba claramente establecida la composición intergubernamental de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y, en consecuencia, resultaba claro que la Comunidad Europea no podría llegar a ser miembro de pleno derecho de la Comisión.

Cabe también indicar que, previamente, en su Nota sobre el Reglamento de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (33), el Secretario General, además de proponer que la Comisión se guiara por el Reglamento de

(31) La distribución de puestos es la siguiente: trece puestos para Estados de Africa; once puestos para Estados de Asia; seis puestos para Estados de Europa oriental; diez puestos para Estados de América Latina y el Caribe; y trece puestos para Estados de Europa occidental u otros Estados.

(32) Así lo establecían también las recomendaciones de la Asamblea General, con lo que se opera el inhabitual supuesto de que un Estado que no sea Miembro de las Naciones Unidas pueda llegar, por el hecho de formar parte de un Organismo especializado, a ser elegido miembro de un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social. Lo que obedece, indudablemente, a la importancia y gravedad que reviste el desarrollo sostenible para toda la sociedad internacional. Algo similar ocurre con la Comisión de Estupefacientes, también dependiente del Consejo Económico y Social -y establecida mediante la resolución 9 (I) de 16 de febrero de 1946- cuyos miembros, desde 1961, pueden ser elegidos entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas y de los Organismos especializados y las Partes en la Convención Unica sobre Estupefacientes de 1961 de conformidad con la resolución 845 (XXXII) de 3 de agosto de 1961 del Consejo Económico y Social.

(33) Documento E/1993/12.

las Comisiones Orgánicas, abordó e incluyó propuestas sobre las cuestiones de participación de entidades no miembros en las labores de la Comisión. Concretamente, el Secretario General proponía que el Consejo Económico y Social adoptara decisiones sobre tres cuestiones: la participación de los Organismos especializados y celebración de consultas con ellos y participación de otras Organizaciones intergubernamentales; la participación de la Comunidad Económica Europea; y sobre la representación de las organizaciones no gubernamentales y las consultas con ellas.

Por lo que respecta a la Comunidad Económica Europea, el Secretario General, atendiendo a lo dispuesto en el párrafo 7, a) de la resolución 47/191 de la Asamblea General y sobre la base de las disposiciones adoptadas en relación con la participación de la Comunidad Económica Europea en la Conferencia de Río de Janeiro, proponía que se adoptaran disposiciones (34) para otorgar a la Comunidad el derecho a participar plenamente, dentro de su ámbito de competencia, en las deliberaciones sobre cualquier cuestión que interesase particularmente a la Comunidad, como un no miembro de la Comisión (35). Se trataría, en la propuesta del Secretario General, de conferir a la Comunidad derechos similares a los de los Estados no miembros y, por tanto, distintos de los derechos de participación que se confieren a los meros observadores de otras Organizaciones

(34) No de carácter general, pero que sí deberían estar recogidas en el Reglamento de conformidad con lo dispuesto en la resolución de la Asamblea General. En este sentido, también cabe indicar que el Secretario General sostenía que la participación en las reuniones, consultas o negociaciones oficiosas era una cuestión al margen del reglamento oficial, es decir, que la participación de la Comunidad Económica Europea en este tipo de reuniones era una cuestión política (Documento E/1993/12, párr. 13). Consideración que sería retomada por el representante de Alemania en nombre de la Comunidad Europea en el sentido de que ésta debería ser también invitada a todo tipo de reuniones oficiosas facilitando así la búsqueda de acuerdos en el seno de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (vid. su intervención en la sesión de 4 de noviembre de 1994 del Consejo Económico y Social, Documento E/1994/SR.53).

(35) De alguna manera análogo a los derechos que se encuentran en las normas existentes aplicables a la participación de no miembros. Es decir, de acuerdo con lo que disponen los artículos 69 —para los Estados no miembros— y 71 —para los Organismos especializados— del Reglamento de las Comisiones Orgánicas. De hecho, la disposición propuesta era parecida a la del artículo 69.1, referida a Estados no miembros, pero con la particularidad de que la invitación a participar se adjetivaba con el término «plenamente» (como, de otra parte, se había hecho en Río de Janeiro).

intergubernamentales (36). Este derecho a «participar plenamente» excluiría el derecho de voto, pero comprendería el derecho a presentar propuestas que podrían someterse a votación a petición de cualquier miembro de la Comisión o del órgano subsidiario de que se tratase (37).

El Consejo Económico y Social hizo suyas las distintas propuestas del Secretario General salvo, precisamente, la relativa a la participación de la Comunidad Económica Europea (38). Así, en su decisión 1993/215 de 12 de febrero de 1993 decidió, por un lado, que el Reglamento de las Comisiones Orgánicas se aplicaría a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y, por otro lado, adoptó una decisión en relación con dos de los tres aspectos propuestos por el Secretario General (39).

Este primer intento fallido de regular el estatuto de la Comunidad en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible sería continuado por propuestas ya directamente emanadas de la propia Comunidad o, para ser más

(36) Invitados de manera especial en la propuesta del Secretario General y acogidos al artículo 74 del Reglamento de las Comisiones Orgánicas.

(37) Disposición similar a la del artículo 69.3 del Reglamento de las Comisiones Orgánicas en relación con los Estados no miembros invitados, y a la del artículo 71 b), en relación con los Organismos especializados, y que no se extiende a los observadores de otras organizaciones intergubernamentales.

(38) Porque las consultas informales llevadas a cabo aconsejaban diferir el examen de esta cuestión para más adelante (vid. la declaración de su Presidente en la sesión del Consejo Económico y Social de 12 de febrero de 1993, Documento E/1993/SR.3).

(39) En relación con el primer aspecto, y teniendo en cuenta que las disposiciones de los artículos 71 a 74 del Reglamento de las Comisiones Orgánicas ya permitían a los Organismos especializados y otras Organizaciones intergubernamentales designar representantes especiales ante la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, el Consejo adoptó una decisión interpretativa de estos artículos por la que se invitase a los Organismos especializados y otras Organizaciones intergubernamentales pertinentes, dentro y fuera de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones financieras multilaterales.

En relación con las organizaciones no gubernamentales, el Consejo estableció disposiciones específicas sobre las condiciones de representación de las organizaciones no gubernamentales, así como las consultas con ellas, que constituían una derogación singular de las disposiciones que respecto a esta cuestión y con carácter general establecían los artículos 75 y 76 del Reglamento de las Comisiones Orgánicas. Técnica de derogación singular —respecto de las organizaciones no gubernamentales y sólo en relación con la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible— que será la misma que se aplicará a la regulación de la participación plena de la Comunidad Europea.

precisos, de sus Estados Miembros (40). En efecto, en la continuación del período de sesiones de 1994 del Consejo Económico y Social (41) se incluyó como tema de su programa, a propuesta de Alemania en nombre de la Unión Europea, el de la «Participación plena de la Comunidad Europea en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible» (42). El objeto era el mismo, es decir, conseguir que mediante una decisión del Consejo Económico y Social la Comunidad Europea participase con mayor eficacia en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Después de un debate en el que intervinieron varios Estados y en el que se evidenció que, si bien la posición general era favorable, persistían aún algunos problemas que dificultaban la adopción de la decisión, el Consejo decidió aplazar el examen de este tema (43).

No sería hasta el período de sesiones de organización de 1995 cuando se discutió nuevamente el proyecto de decisión presentado por Alemania (44), adoptándose finalmente, sin votación, la decisión 1995/201 de 8 de febrero de 1995 por la que se establecieron las modalidades sobre la participación plena de la Comunidad Europea en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

(40) De hecho, durante el proceso negociador de la resolución 47/191 de la Asamblea General, el representante del Reino Unido, hablando en nombre de la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, ya anunciaba que la Comunidad pondría en breve enmiendas al Reglamento de las Comisiones Orgánicas del Consejo Económico y Social para dar efecto a las disposiciones de la resolución sobre la participación plena de la Comunidad Europea (vid. la intervención del representante del Reino Unido en la sesión de la Segunda Comisión de 16 de diciembre de 1992, Documento A/C.2/47/SR.51, párr. 69).

(41) Cuando ya la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible había celebrado dos períodos de sesiones y un período de sesiones de organización.

(42) Documento E/1994/124.

(43) De hecho, en la sesión del Consejo Económico y Social de 4 de noviembre de 1994 (Documento E/1994/SR.54), lo que se decidió fue aplazarlo para una reunión futura de la continuación del período de sesiones sustantivo de 1994, aunque en 1994 ya no se reanudarían las sesiones del Consejo Económico y Social.

(44) Documento E/1994/L.51.

3. LAS MODALIDADES DE PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN LA COMISION SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Las modalidades particulares de participación de la Comunidad Europea establecidas mediante la decisión 1995/201 constituyen una derogación singular a las normas que con carácter general para las Organizaciones intergubernamentales establece el artículo 74 del Reglamento de las Comisiones Orgánicas. Por ello, en la propia decisión se dispone incorporar una nota a pie de página al citado artículo del Reglamento (45). No es que se modifique el Reglamento —cuestión que, de otra parte, el Consejo Económico y Social podía hacer— sino que se establece tan sólo una derogación específica (46), con lo que, evidentemente, se singulariza el tratamiento que se confiere a la Comunidad Europea en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

La decisión establece que «la Comunidad Europea, pese a no ser miembro de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, tendrá derecho a participar plenamente, en las esferas de su competencia, en la labor de la Comisión o de cualquier órgano subsidiario de ésta», de conformidad con lo que en ella se dispone (47). Las modalidades que configuran esta participación plena se caracterizan por comportar una serie de derechos y unos

(45) El apartado c) de la decisión dispone que se añadirá una nota a pie de página al artículo 74 del Reglamento de las Comisiones Orgánicas cuyo tenor será el siguiente: «La participación de la Comunidad Europea y de otras organizaciones de integración económica regional o subregional en la Comisión [se supone, aunque incorrectamente no se indica, que se refiere a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible] se rige por la decisión 1995/201 del Consejo Económico y Social».

(46) Como la que, también para la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, se estableció mediante la decisión 1993/215 ya citada en relación con las organizaciones no gubernamentales.

(47) En consecuencia, en las listas de asistentes anexas al Informe del tercer período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible celebrado en abril de 1995 (Documento E/1995/32 - E/CN.17/1995/36) y bajo la rúbrica «Estados no miembros de las Naciones Unidas y entidades representadas por observadores» figura la Comunidad Europea junto con Suiza y la Santa Sede mientras se inscriben bajo otras rúbricas los Estados miembros de la Comisión, los Estados Miembros de las Naciones Unidas no miembros de la Comisión, las Organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales.

límites a la participación, además de por su vocación abierta y extensiva a otras organizaciones regionales de integración económica.

A. DERECHOS QUE COMPORTA LA PARTICIPACIÓN PLENA

La participación plena de la Comunidad Europea tal como queda establecida en la decisión comporta una serie de derechos, algunos de los cuales son idénticos a los que puede ostentar, en virtud del artículo 74 del Reglamento de las Comisiones Orgánicas cualquier otra Organización intergubernamental que participe como observadora; otros son derechos que sólo ostentan los Estados no miembros del órgano —sean o no miembros de las Naciones Unidas— y los Organismos especializados que participen en sus deliberaciones; por último, se configura un derecho que parece sólo otorgarse a la Comunidad Europea y que convierte su participación plena en la más privilegiada de entre las de los que no son miembros de la Comisión (48).

Por lo que respecta a los derechos de los que también pueden gozar otras Organizaciones intergubernamentales, se trata de los derechos «a hacer uso de la palabra» y «el derecho de respuesta». Al igual que en relación con otras Organizaciones intergubernamentales, este derecho —como toda la participación plena de la Comunidad Europea— está limitado a las cuestiones que puedan incluirse «en las esferas de su competencia». Pero mientras la Comunidad Europea «tendrá derecho» a intervenir, las Organizaciones intergubernamentales con estatuto de observador «podrán participar en las deliberaciones» de conformidad con el artículo 74 del Reglamento. Es decir, no hará falta que sea invitada a intervenir sino que cuando lo desee, la Comunidad Europea podrá intervenir. La precisión no es superflua en la medida que configura un derecho, tanto a intervenir como a responder, aunque es cierto que, en todo caso, para poder tomar la palabra en la Comisión será necesaria la previa autorización de su Presidente (49).

(48) Lo que, como veremos, es objeto de críticas ya que, para el «Grupo de los 77» y China los derechos de participación de la Comunidad no deberían ser superiores a los que el Reglamento establece para los Estados observadores (vid. la intervención del representante de Filipinas en la sesión de 3 de febrero de 1995 del Consejo Económico y Social, Documento E/1995/SR.3).

(49) Como establece el artículo 43 del Reglamento de las Comisiones Orgánicas.

El segundo grupo de derechos que otorga la decisión, son derechos que el Reglamento de las Comisiones Orgánicas (artículos 69 y 71) sólo atribuye a los Estados no miembros de la correspondiente Comisión y Organismos especializados que participen en sus deliberaciones. Se trata fundamentalmente del «derecho a presentar propuestas» y, en conexión con ello, el de «sugerir enmiendas». Aunque, al igual que sucede en el supuesto de los Estados no miembros del órgano, el derecho a presentar propuestas queda limitado porque sólo podrán ser sometidas a votación si algún miembro de la Comisión lo solicita. Lo que no deberá ser difícil para la Comunidad Europea en la medida que, de los trece puestos para Estados de Europa Occidental y otros Estados, normalmente más de un puesto deberá corresponder a Estados Miembros de la Comunidad (50).

El que se precise en la decisión 1995/201 que la Comunidad ostentará también el derecho a «sugerir enmiendas» es un complemento que cabe considerar inherente al derecho a «presentar propuestas» (51). La lectura es absolutamente lógica: si se pueden presentar propuestas también cabrá enmendar las propias propuestas y proponer enmiendas a propuestas ajenas (52). Siempre con la limitación de que sólo serán sometidas a votación —tanto las propuestas como las enmiendas— si lo solicita algún miembro de la Comisión.

El tercer grupo de derechos que sitúan a la Comunidad Europea en una posición privilegiada, y que ha sido objeto de particular debate, se circunscribe literalmente al derecho a «plantear como moción de orden el hecho de que se sigan celebrando consultas entre la Comunidad y sus Estados miembros en torno a alguna cuestión sobre la cual se vaya a adoptar una

(50) Y quizás también, en el futuro, alguno de los seis puestos para Estados de Europa Oriental.

(51) Al igual que cabe considerar inherente al derecho a hacer propuestas el derecho del autor de la propuesta a retirarlas mientras no hayan sido objeto de una decisión o no hayan sido enmendadas (vid., en este sentido, el artículo 53 del Reglamento de las Comisiones Orgánicas). Al respecto, la definición de enmienda que ofrece el artículo 63 de este Reglamento es simple y clara: «Una enmienda es una propuesta que solamente entraña una adición o supresión o una modificación de parte de otra propuesta».

(52) En este sentido, en la Nota de la Secretaría indicando los criterios jurídicos aplicables en relación con la participación plena de la Comunidad Europea elaborada a petición del Consejo Económico y Social, se subrayaba el artículo 69 del Reglamento de las Comisiones Orgánicas en el sentido de que, aunque no lo indicara, los Estados no miembros podrán presentar propuesta sustantivas, «incluso enmiendas» (vid. Documento E/1995/7, párr. 6).

decisión final y respecto de la cual la Comunidad actúe como representante en la Comisión». El primer problema que se plantea estriba en que en la decisión se utiliza la noción de «moción de orden» en un sentido que no se adecúa estrictamente a lo que reglamentariamente se entiende en las Naciones Unidas por moción o «cuestión de orden».

Las mociones de orden, con carácter puramente de procedimiento, son intervenciones dirigidas al Presidente del órgano «para solicitarle que haga uso de determinada atribución inherente a su cargo o que le confiere concretamente el reglamento» (53). Dentro de ellas cabe incluir la solicitud de aplazamiento del debate, la solicitud de cierre del debate y la suspensión o levantamiento de la sesión, derechos que, para algunos Estados, han de considerarse inherentes al derecho de voto (54). En este sentido, como ya vimos, en el Reglamento de la Conferencia de Río de Janeiro este conjunto de derechos estaban excluidos para la Comunidad Europea. Parece, por tanto, que la Comunidad aprendió la lección de Río y quiso asegurarse en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible el gozar de estos derechos.

Pero tampoco es esto exactamente. Tal como está configurada la moción de orden en la decisión 1995/201 a lo que parece querer referirse es a la doble posibilidad de solicitar «el aplazamiento del debate» o «la suspensión o levantamiento de la sesión», aunque sin mencionarse —ni poderse mencionar— ninguna de las dos posibles solicitudes. En la decisión se dispone que sólo puede plantearse una moción de orden en el supuesto de que se sigan celebrando consultas entre la Comunidad y sus Estados Miembros y es, en el fondo, esta disensión política cuando está a punto de adoptarse una «decisión final» en torno a alguna cuestión, la que fundamenta que pueda plantearse «como moción de orden el hecho de que» sigan estas consultas. En la moción de orden ni se pedirá el aplazamiento

(53) Como se establece en el Informe de 1971 del Comité Especial para la racionalización de los procedimientos y la organización de la Asamblea General, reproducido en el anexo V del Reglamento de la Asamblea General (Documento A/520/Rev.1).

(54) Vid., por ejemplo, la intervención del representante de los Estados Unidos en la sesión de 4 de noviembre de 1994 del Consejo Económico y Social (Documento E/1994/SR.53). De hecho, esta es también la posición que comparte la Secretaría cuando afirma en su Nota que un Estado no miembro «no podrá presentar mociones de procedimiento relacionadas con la conducción de los trabajos, ya que esas mociones están reservadas únicamente a los miembros plenos del órgano de que se trate» (párrafo 6 del Documento E/1995/7).

del debate, ni la suspensión o levantamiento de la sesión; sólo el representante de la Comunidad planteará como moción de orden el hecho de que se sigan celebrando consultas entre la Comunidad y sus Estados Miembros (55).

Una vez hecho este planteamiento —hecha pública *in extremis* la disensión entre la Comunidad y sus Estados Miembros—, corresponderá al Presidente de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible tomar la decisión que considere oportuna. De hecho, lo que subyace en todo ello es la necesidad de que se adopte una decisión —en el sentido que sea— por parte del Presidente. Es decir, que se valore en su justa medida el significado político del hecho de que la Comunidad y sus Estados Miembros sigan celebrando consultas.

Ahora bien, normalmente, la decisión del Presidente en relación con una moción de orden puede ser apelada, supuesto en el que la apelación es sometida a votación y puede revocarse la decisión del Presidente por la mayoría de los miembros del órgano presentes y votantes (56). Pero en el supuesto que nos ocupa, la decisión 1995/201 excluye, *expressis verbis*, la posibilidad de que la Comunidad Europea pueda tener «el derecho a impugnar decisión alguna del Presidente en respuesta a la moción de orden mencionada». Aunque es evidente que este derecho sí lo podrán seguir ostentando los Estados miembros de la Comisión y, en consecuencia, los Estados Miembros de la Comunidad Europea que sean miembros de la Comisión.

En definitiva, en la decisión se configura una moción de orden atípica, en la que no se solicita del Presidente del órgano una determinada decisión, pero se espera que haga uso de las atribuciones inherentes a su cargo y que reglamentariamente se le confieren. Más que de naturaleza procedimental, se trata de una moción de orden claramente de carácter político.

(55) Aunque no creo que, como interpreta la Secretaría (vid. párrafos 8, 9 y 10 del Documento ya citado E/1995/7), la moción de orden que se establece en la decisión 1995/201 pueda identificarse con un «pedido» de información o aclaración. Más bien considero que se trata de una moción de orden en su sentido verdadero pero cuyo contenido se limita a informar del hecho de que se siguen celebrando consultas entre la Comunidad y sus Estados miembros, quedando en absoluta libertad el Presidente de la Comisión para disponer lo que considere oportuno al amparo del Reglamento.

(56) Vid., en este sentido, el artículo 42 del Reglamento de las Comisiones Orgánicas.

Por último y al margen de la esfera concreta de los derechos, cabe señalar el carácter de «permanencia» del régimen de participación plena de la Comunidad en contraste con el carácter electivo y por una duración de tres años que tiene, para un Estado, la pertenencia a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Es más, aunque se plantee como una hipótesis de laboratorio, podría darse el caso -si no para la Comunidad Europea, sí para una organización de integración económica subregional- que ninguno de los Estados Miembros de la Organización en cuestión fuera, durante un determinado período, miembro de la Comisión. Así, la «participación plena» de la Comunidad Europea no es sólo «permanente» sino que es «autónoma», en el sentido de que no depende de que alguno de sus Estados Miembros sea también miembro de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

En definitiva (57), que la «participación plena» no sólo comporta una situación más privilegiada que la que se confiere a los Estados no miembros de la Comisión, sino que, incluso, conlleva una «permanencia» de la que no gozan, *a priori*, los Estados miembros de la Comisión, sujetos a un procedimiento electivo con arreglo a criterios de distribución geográfica equitativa.

B. LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN PLENA

Además de las precisiones limitadoras que a los derechos conferidos se establecen en la propia decisión del Consejo Económico y Social, cabe señalar también dos importantes límites. El primero, evidentemente, el hecho de que la Comunidad «no tendrá derecho a voto» como dispone la decisión. Se trata sin embargo, de una precisión superflua en la medida que la propia decisión se inicia señalando, como vimos, que la Comunidad Europea no es miembro de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Como ya dijimos, la composición de la Comisión es exclusivamente estatal y son sus 53 Estados miembros los únicos con derecho a voto (58), por lo que estas reiteraciones tienen más bien un componente político.

(57) Como señaló el representante de la India en la sesión del Consejo Económico y Social de 4 de noviembre de 1994, Documento E/1994/SR.53.

(58) Tal como disponen los artículos 56 y 58 del Reglamento de las Comisiones Orgánicas, cada miembro de la Comisión tendrá un voto y las decisiones de la Comisión se tomarán por mayoría de los miembros presentes y votantes.

Cuestión distinta es que sí se confieran a la Comunidad Europea ciertos derechos que cabe considerar inherentes al derecho a voto, aunque con las limitaciones que ya hemos señalado.

Por otro lado, y también es indicativo de las reticencias políticas existentes, la decisión 1995/201 dispone que «la participación de los representantes de la Comunidad en la Comisión no entrañará en ningún caso incremento alguno de la representación a la que tendrían derecho de otra forma los Estados miembros de la Comunidad» (59). La precisión significa poner claramente de relieve el principio del ejercicio alternativo y su corolario principio de la no duplicidad (60). Principios que son consecuencia lógica de la necesaria salvaguardia de los intereses y derechos de los terceros Estados que no aceptan simplemente que, por el hecho de constituir una organización regional de integración económica, puedan conferirse y gozarse mayores derechos. Ahora bien, en el supuesto que nos ocupa, la precisión es extemporánea en la medida que sólo tendrán representación en la Comisión los Estados Miembros de la Comunidad que hayan sido elegidos para formar parte de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y la participación plena de los representantes de la Comunidad en las condiciones establecidas por la decisión no puede comportar, por sí misma, incremento alguno de la representación.

Cierto es que lo que subyace en todo ello es algo que en la decisión no está explicitado, en parte quizás también porque la participación plena sólo afecta al derecho a hacer uso de la palabra y el derecho de respuesta, así como el derecho a presentar propuestas y sugerir enmiendas y plantear las mociones de orden en el sentido que ya hemos analizado. Me refiero al problema de que el ejercicio alternativo ha de basarse en la correspondiente declaración de competencias. Es cierto que no teniendo la Comunidad derecho a voto, una declaración de competencias a los solos efectos de los derechos citados podría parecer excesiva. Debe notarse, sin embargo, que el Presidente del Consejo Económico y Social, cuando

(59) Escrupuloso cuidado puesto en la cuestión por el Consejo Económico y Social que es subrayado por el representante del Japón con la vista puesta en la futura adopción de arreglos similares en otros fóruns intergubernamentales de las Naciones Unidas (vid. su declaración en E/1995/SR.3).

(60) Vid., en relación con ello, mi estudio sobre «La admisión de la Comunidad Económica Europea como miembro de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación», *Revista de Instituciones Europeas*, 1994.2, pp. 439 y ss.

se sometió a debate en noviembre de 1994 la propuesta de resolución, formuló una declaración (61) en el sentido de que se entendía que la Comunidad precisaría, en su caso, los nuevos ámbitos de competencia que le puedan ser atribuidos y que la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, actuando en nombre de la Comunidad Europea y de sus Estados Miembros, «déterminera, avant tout débat de fond sur une question inscrite à l'ordre du jour des séances officielles, le mode de représentation choisi et communiquera cette information à la Commission du développement durable, ainsi que tout changement y relatif qui pourrait ultérieurement intervenir».

En definitiva, por tanto, sí cabe entender que se exige, cuanto menos, una comunicación de la distribución de competencias aunque se excluya a la Comunidad del derecho a voto porque ni es ni puede ser miembro de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Sucede, sin embargo, que hay muchos ámbitos donde las competencias son compartidas entre la Comunidad y sus Estados Miembros y, en estos casos, tal como declaró el representante de Alemania, en nombre de la Unión Europea (62), los Estados Miembros también «pourront prendre la parole pour étayer les vues de la Communauté et, le cas échéant, les compléter». Lo que, aunque comporte un incremento de los derechos de participación —en la medida que podrán intervenir la Comunidad y también los Estados Miembros de la Comunidad que sean miembros de la Comisión—, no entra en contradicción con el párrafo final del apartado a) de la decisión 1995/201 en cuanto no comporta «incremento alguno de la representación a la que tendrían derecho de otra forma los Estados miembros de la Comunidad».

C. LA FUTURA EXTENSIÓN DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN PLENA

El apartado b) de la decisión establece que «se aplicarán disposiciones análogas, de aprobarlo el Consejo, a cualquier otra organización de integración económica regional o subregional a la cual los Estados miembros hayan transferido competencia sobre una serie de cuestiones que incumben a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, incluida la facultad de adoptar decisiones que obliguen a los Estados miembros en lo que a esos asuntos atañe».

(61) Vid. la ya citada sesión del Consejo Económico y Social de 4 de noviembre de 1994, Documento E/1994/SR.53.

(62) *Ibid.*

En relación con el contenido y la elaboración de esta disposición cabe indicar, en primer lugar, que fué ampliamente discutida la cuestión de si esta extensión del régimen particular previsto para la Comunidad Europea sería automática para la Organización que lo solicitara o si habría que requerir autorización en cada caso del Consejo Económico y Social. Tal como se deduce de los debates y tal como debe interpretarse la disposición finalmente adoptada, la extensión de los derechos de participación plena que ostenta la Comunidad no es automática sino que está sujeta a la aprobación del Consejo Económico y Social (63).

Pero, sin ser automática, lo que también queda claro de la disposición es que, si el Consejo adopta la decisión, los derechos de participación que puedan corresponder a cualquier organización de integración económica regional o subregional que lo haya solicitado serán los mismos que en la decisión 1995/201 se conceden a la Comunidad Europea (64). A tal fin, como ya hemos indicado antes, el apartado c) de la decisión añade la nota a pié de página al artículo 74 del Reglamento de las Comisiones Orgánicas por la que, excepcionalmente, esta decisión regirá la «participación de la Comunidad Europea y de otras organizaciones de integración económica regional o subregional en la Comisión». En otras palabras, que el Consejo Económico y Social adoptará, en su caso, una simple decisión extendiendo este régimen sin la introducción de modificaciones para cualquier otra organización de integración económica regional o subregional que lo solicite y cumpla los requisitos que se establecen en el apartado b) de la decisión 1995/201.

En segundo lugar, y relacionado con lo que acabamos de indicar, es interesante destacar la conceptualización que se hace —o, si se quiere, los requisitos que se les exigen— de las organizaciones internacionales de integración económica regional o subregional. No basta con que sus Estados Miembros les hayan transferido competencias sobre cuestiones que incumben a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (65), sino que es

(63) Y a título aclaratorio, el representante de Francia, en nombre de la Unión Europea, subrayó que la Unión apoyaría las demandas de otras organizaciones de integración económica que solicitasen la extensión de este estatuto de participación plena (vid. su declaración en la ya citada sesión del Consejo Económico y Social de 3 de febrero de 1995, Documento E/1995/SR.3).

(64) Como dijo el representante de los Estados Unidos «exactly the same rights» (Documento E/1995/SR.3).

(65) Que, tal como están formuladas en la resolución 47/191 de la Asamblea General, son de un carácter genérico.

necesario que esta transferencia de competencias incluya «la facultad de adoptar decisiones que obliguen a los Estados miembros». Y este es, en definitiva, el núcleo del concepto de organización regional de integración económica (66) y lo que determina el lugar que ocupa la Comunidad en la protección del medio ambiente en la vida internacional (67); y lo que, en la situación actual, hace del modelo comunitario el único que ha alcanzado este estadio de desarrollo (68).

CONSIDERACIONES FINALES

De todo lo expuesto, cabe concluir afirmando que, a tenor de los resultados en este aspecto de la Conferencia de Río de Janeiro y de las expectativas que estableció la resolución 47/191 de la Asamblea General, se inició un proceso que tenía que concluir necesariamente con un tratamiento particular para la Comunidad Europea. En otras palabras, que las disposiciones generales y la práctica llevada a cabo en relación con las posibilidades del estatuto de observador de otras Organizaciones internacionales en los órganos de las Naciones Unidas, si bien técnicamente podían ser válidas, resultaban, ante la dinámica creada, políticamente insuficientes.

Porque es esta dimensión política la que justifica este régimen especial de participación plena. Desde una perspectiva técnico-jurídica, en lo que se avanza es en pequeñas y reglamentaristas cuestiones de detalle, pero políticamente se prestigia y significa la posición especial de la Comunidad Europea. No puede ser miembro de «pleno derecho» de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible ni pudo participar como tal en la Conferencia de Río de Janeiro, pero obtiene un estatuto de «participación plena». Y, en este sentido, habrá que ver las posibilidades que de esta manera se han abierto para cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas

(66) Vid., mi estudio ya citado «La admisión de la Comunidad...», *op. cit.*, pp. 435 y ss.

(67) Vid., en este sentido, C. R. FERNÁNDEZ LIESA: «Relaciones exteriores de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente dentro del marco del Acta Unica Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, 1991.1, p. 210.

(68) Aunque el representante de la Federación Rusa viera entre las organizaciones que, en un futuro, podrían gozar de un régimen de participación plena como el de la Comunidad Europea, a la Comunidad de Estados Independientes (vid. su intervención en la sesión del Consejo Económico y Social de 3 de febrero de 1995, Documento E/1995/SR.3).

convoque, a más tardar en 1997, un período extraordinario de sesiones para evaluar la aplicación y desarrollo del Programa 21 y quepa plantear, entonces, la «participación plena» de la Comunidad Europea en un órgano principal de las Naciones Unidas más allá del estatuto de observador que ya ostenta.

Este estatuto de «participación plena» no es, en el fondo, más que una determinada gradación de ciertos derechos reglamentarios con la exclusión del derecho a voto y de la participación en los aspectos institucionales; derecho y cuestiones que se reservan los Estados. Y es más, para garantía de los terceros Estados, los derechos que se confieren podrán ejercerse cuando haya una previa comunicación de la distribución de competencias entre la Comunidad y sus Estados Miembros.

Pero las reticencias no sólo provienen de los terceros Estados. El hecho de que la moción de orden se conciba para las situaciones en las que, siendo la Comunidad la que actúe en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible -por tanto, en las esferas de su competencia-, se sigan celebrando consultas entre la Comunidad y sus Estados Miembros pone de relieve la posible existencia de divergencias. Resultado, también, de la constatación de que las competencias atribuidas a la Comunidad Europea y las competencias de sus Estados Miembros son interdependientes y complementarias.

Y esto se evidencia claramente en materias —como la esfera medioambiental en la que concurren competencias de la Comunidad y de los Estados Miembros— en las que la indefinición competencial genera una dinámica práctica que no se corresponde a una determinada clarificación jurídica. En una situación tal, los pequeños avances como los que configura la decisión 1995/201 y el concepto de «participación plena» tienen un carácter más simbólico y político que estrictamente jurídico.

Barcelona, octubre de 1995

507.

20