



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

A la Isabel i al Pau.

Per tot.

Una vez terminada la redacción de esta tesis, quisiera hacer constar mi agradecimiento a todas aquellas personas que, de una u otra forma, dentro y fuera de la Universidad, me han mostrado su apoyo y me han prestado su colaboración.

En especial, desearía mencionar a la profesora Victoria Abellán Honrubia por el interés y rigor con que ha asumido la dirección de este trabajo. Su orientación constante, sus ajustadas sugerencias y críticas y, desde luego, la paciencia y la dedicación con que ha seguido el proceso de elaboración de la tesis, han sido vitales tanto para la culminación de la misma, como para mi propia formación docente e investigadora.

Barcelona, diciembre de 1992

INDICE GENERAL

INDICE GENERAL	pág. iv
SIGLAS Y ACRONIMOS	pág. xxiii
INTRODUCCION	pág. xxx

CAPITULO PRIMERO

LA CODIFICACION DE LA CONDICION JURIDICA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES, DE SUS FUNCIONARIOS Y EXPERTOS Y DE LAS PERSONAS QUE TIENEN RELACIONES OFICIALES CON ELLAS.	pág. 1
--	--------

<u>I.- LAS NORMAS JURIDICAS INTERNACIONALES QUE RIGEN LAS RELACIONES ENTRE LOS ESTADOS Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.</u>	pág. 9
---	--------

1.- LOS INSTRUMENTOS CONSTITUTIVOS.	pág. 11
--	---------

2.- LOS CONVENIOS MULTILATERALES SOBRE PRIVILEGIOS E INMUNIDADES.	pág. 16
--	---------

3.- OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES.	pág. 21
--	---------

A) LOS ACUERDOS DE SEDE.	pág. 22
---------------------------------	---------

B) LOS ACUERDOS OPERACIONALES.	pág. 28
---------------------------------------	---------

4.- LAS DECISIONES Y RESOLUCIONES Y LA PRACTICA ESTABLECIDA POR LA ORGANIZACION INTERNACIONAL.	pág. 30
---	---------

<u>II.- LOS PROBLEMAS QUE PLANTEA LA CODIFICACION.</u>	pág. 31
---	---------

1.- EL AMBITO DE LA CODIFICACION.	pág. 33
--	---------

2.- LA FORMA DE LA CODIFICACION.	pág. 36
---	---------

3.- LOS RIESGOS DE LA CODIFICACION. pág. 39

III.- LA LABOR DE LA COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL RESPECTO DEL TEMA DE LAS RELACIONES ENTRE LOS ESTADOS Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

pág. 43

1.- PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LOS REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS ANTE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

pág. 43

A) EL PROPOSITO INICIAL DEL RELATOR ESPECIAL. pág. 43

B) LA ELECCION DE PRIORIDADES. pág. 45

2.- LA CONDICION JURIDICA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES, SUS FUNCIONARIOS Y EXPERTOS Y LAS PERSONAS QUE TIENEN RELACIONES OFICIALES CON ELLAS.

pág. 49

A) LA ETAPA DEL RELATOR ESPECIAL
ABDULLAH EL-ERIAN.

pág. 50

B) LA ETAPA DEL RELATOR ESPECIAL
LEONARDO DIAZ GONZALEZ.

pág. 54

C) LAS PERSPECTIVAS DE FUTURO EN EL
ESTUDIO DEL TEMA.

pág. 57

CAPITULO SEGUNDO

LOS EXPERTOS EN MISION POR CUENTA DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.

pág. 59

I.- EL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.

pág. 60

II.- DELIMITACION DE LA FIGURA DEL EXPERTO EN MISION POR CUENTA DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. pág. 66

1.- CARACTERIZACION DE LOS EXPERTOS EN MISION EN RELACION CON LOS FUNCIONARIOS DE LA ORGANIZACION. pág. 69

A) LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES. pág. 70

B) LAS CONDICIONES DE EJERCICIO DE LAS FUNCIONES. pág. 73

a) El carácter permanente. pág. 73

b) El carácter exclusivo. pág. 75

c) El reparto geográfico. pág. 76

d) El sistema de retribución. pág. 77

e) La autoridad de la que dependen. pág. 79

C) EL VINCULO JURIDICO QUE LES UNE CON LA ORGANIZACION. pág. 80

2.- CARACTERIZACION DE LOS EXPERTOS EN MISION EN RELACION CON LOS REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS. pág. 84

A) LA DECISION SOBRE LA COMPOSICION DE LOS ORGANOS. pág. 84

B) EL DESDOBLAMIENTO FUNCIONAL. pág. 88

3.- CARACTERIZACION DE LOS EXPERTOS EN MISION EN RELACION CON LAS PERSONAS QUE TIENEN RELACIONES OFICIALES CON LA ORGANIZACION. pág. 89

III.- TIPOLOGIA DE LOS EXPERTOS EN MISION POR CUENTA DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. pág. 92

1.- LOS EXPERTOS EXTERNOS. pág. 92

A) LA CONFUSION TERMINOLOGICA Y LA

VARIEDAD DE SUPUESTOS.	pág. 93
B) LA DISTINCION ENTRE LOS EXPERTOS Y LOS CONSULTORES.	pág. 99
C) CONSIDERACION DE LOS EXPERTOS EXTERNOS COMO EXPERTOS EN MISION POR CUENTA DE LA ORGANIZACION.	pág. 102
2.- LOS EXPERTOS DE ASISTENCIA TECNICA.	pág. 106
A) LA ASISTENCIA TECNICA.	pág. 111
B) LA ASISTENCIA OPERACIONAL.	pág. 116
C) LOS VOLUNTARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS.	pág. 121
3.- LOS GRUPOS DE OBSERVADORES Y LAS FUERZAS DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS.	pág. 125
A) LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ.	pág. 126
B) LA COMPOSICION DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ.	pág. 129
C) EL ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ.	pág. 134
4.- LOS MIEMBROS DE ORGANOS ELEGIDOS A TITULO PERSONAL.	pág. 138
A) EL MECANISMO DE DESIGNACION A TITULO PERSONAL PARA FORMAR PARTE DE ORGANOS SUBSIDIARIOS.	pág. 138
B) LOS MIEMBROS A TITULO PERSONAL DE ORGANOS PREVISTOS EN UN TRATADO Y VINCULADOS CON LAS NACIONES UNIDAS.	pág. 143
C) DETERMINACION DE LOS MIEMBROS DE ORGANOS ELEGIDOS A TITULO PERSONAL QUE DEBEN SER CONSIDERADOS COMO EXPERTOS EN MISION POR CUENTA DE LA ORGANIZACION.	pág. 146
a) Las condiciones en que realizan sus funciones las personas designadas a título personal.	pág. 146

b) Las personas designadas a título personal como categoría distinta de la de los expertos en misión.	pág. 151
c) La asimilación con los funcionarios de personas designadas a título personal.	pág. 153
5.- OTRAS CATEGORIAS DE EXPERTOS.	pág. 157
A) LOS AUDITORES EXTERNOS.	pág. 157
B) LOS RELADORES O RELADORES ESPECIALES.	pág. 158
C) LOS EXPERTOS DEL TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTICIA.	pág. 160
<u>IV.- PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LOS EXPERTOS EN MISION.</u>	pág. 163
1.- CARACTERISTICAS PRINCIPALES.	pág. 163
A) EL EJERCICIO DE FUNCIONES INTERNACIONALES.	pág. 164
B) LA INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE FUNCIONES INTERNACIONALES.	pág. 167
C) EL INTERES DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL.	pág. 168
2.- LA REGULACION JURIDICA INTERNACIONAL.	pág. 171
A) LA SECCION 22 DE LA CONVENCION GENERAL.	pág. 172
B) OTRAS NORMAS DE CARACTER CONVENCIONAL.	pág. 178
C) LA PRACTICA ESTABLECIDA POR LA ORGANIZACION.	pág. 182
3.- LA ACCION DE PROTECCION DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS EN RELACION CON LOS EXPERTOS EN MISION.	pág. 184
A) LA EXIGENCIA DE RESPETO DE LAS PRERROGATIVAS E INMUNIDADES.	pág. 185
a) La labor de la Asamblea General.	pág. 186
b) La labor de la Comisión de Derechos Humanos.	pág. 188
B) LAS CONTROVERSIAS SOBRE LA APLICACION DE LAS PRERROGATIVAS E INMUNIDADES.	pág. 190

C) LAS CONSECUENCIAS DEL DICTAMEN DEL TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTICIA EN EL ASUNTO MAZILU.	pág. 197
--	-----------------

CAPITULO TERCERO

LAS PERSONAS QUE TIENEN RELACIONES OFICIALES CON LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS A TITULO PARTICULAR.	pág. 201
---	-----------------

<u>I.- LAS PERSONAS QUE FORMULAN PETICIONES RELATIVAS A LOS TERRITORIOS BAJO ADMINISTRACION FIDUCIARIA.</u>	pág. 205
--	-----------------

1.- FUNDAMENTACION JURIDICA.	pág. 206
-------------------------------------	-----------------

2.- LA TRAMITACION DE LAS PETICIONES.	pág. 209
--	-----------------

A) LA DISTINCION ENTRE COMUNICACIONES Y PETICIONES Y SU REGIMEN.	pág. 210
---	-----------------

B) LA DISTINCION ENTRE PETICIONES ORALES Y EXPOSICIONES ORALES Y SU REGIMEN.	pág. 214
---	-----------------

C) EL EXAMEN DE LAS PETICIONES POR LA CUARTA COMISION.	pág. 216
---	-----------------

3.- LOS PETICIONARIOS DE LOS TERRITORIOS CONSIDERADOS ZONAS ESTRATEGICAS.	pág. 218
--	-----------------

4.- LA AUDIENCIA A LOS PETICIONARIOS DEL SUDOESTE AFRICANO.	pág. 222
--	-----------------

<u>II.- LAS PERSONAS QUE FORMULAN PETICIONES RELATIVAS A LOS TERRITORIOS NO AUTONOMOS.</u>	pág. 227
---	-----------------

1.- EL ORIGEN DE LA PRACTICA.	pág. 227
--------------------------------------	-----------------

2.- LA EXTENSION DE LA PRACTICA.	pág. 232
A) LA NATURALEZA INFORMATIVA DEL PROCEDIMIENTO.	pág. 234
B) EL ORIGEN Y CONDICION DE LOS PETICIONARIOS.	pág. 236
<u>III.- LAS PERSONAS QUE ENVIAN COMUNICACIONES RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS.</u>	pág. 238
1.- LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS EN EL SENO DE LA ORGANIZACION.	pág. 239
A) LOS MECANISMOS DE EXAMEN DE LAS COMUNICACIONES.	pág. 244
B) LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES COMO AUTORAS DE COMUNICACIONES.	pág. 246
C) LA REGLAMENTACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A LOS DERECHOS HUMANOS.	pág. 248
2.- LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS MEDIANTE TRATADOS INTERNACIONALES.	pág. 249
A) EL PROCEDIMIENTO DEL PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS.	pág. 251
B) EL PROCEDIMIENTO DEL ARTICULO 14 DE LA CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION RACIAL.	pág. 253
C) EL PROCEDIMIENTO DEL ARTICULO 22 DE LA CONVENCION CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES.	pág. 254
D) EL PROCEDIMIENTO DEL ARTICULO 77 DE LA CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS	

TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE
SUS FAMILIARES. pág. 255

**IV.- OTRAS CATEGORIAS DE PERSONAS QUE TIENEN
RELACIONES OFICIALES CON LA ORGANIZACION DE
LAS NACIONES UNIDAS.** pág. 257

**1.- OTRAS PERSONAS INVITADAS O QUE COMPARECEN
COMO TESTIMONIOS ANTE ORGANOS DE LAS
NACIONES UNIDAS.** pág. 257

**2.- LAS PERSONAS QUE CELEBRAN CONTRATOS CON
ORGANOS DE LAS NACIONES UNIDAS.** pág. 262

**3.- LAS PERSONAS QUE RECIBEN FORMACION DE
LAS NACIONES UNIDAS.** pág. 270

**4.- LAS PERSONAS QUE INFORMAN DE LAS
ACTIVIDADES DE LOS ORGANOS DE LAS NACIONES
UNIDAS.** pág. 273

**V.- PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LAS PERSONAS
QUE TIENEN RELACIONES OFICIALES A TITULO
PARTICULAR.** pág. 276

1.- LA CARENCIA DE DISPOSICIONES GENERALES. pág. 276

2.- LA REGULACION JURIDICA INTERNACIONAL. pág. 278

A) LAS NORMAS CONVENCIONALES. pág. 278

B) LA PRACTICA ESTABLECIDA POR LA
ORGANIZACION. pág. 283

**3.- LA ACCION DE PROTECCION DE LAS NACIONES
UNIDAS RESPECTO DE LAS PERSONAS QUE MANTIENEN
RELACIONES OFICIALES CON ELLA.** pág. 285

A) LA PROTECCION DE LAS PERSONAS QUE
FORMULAN PETICIONES RELATIVAS A LOS
TERRITORIOS BAJO ADMINISTRACION FIDUCIARIA. pág. 285

B) LA PROTECCION DE LAS PERSONAS QUE FORMULAN PETICIONES RELATIVAS A LOS TERRITORIOS NO AUTONOMOS. pág. 289

C) LA PROTECCION DE LAS PERSONAS QUE TRATAN DE ACOGERSE A LOS PROCEDIMIENTOS DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. pág. 291

CAPITULO CUARTO

LAS PERSONAS QUE REPRESENTAN A MOVIMIENTOS DE LIBERACION NACIONAL ANTE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. pág. 297

I.- CARACTERISTICAS GENERALES. pág. 298

1.- FUNDAMENTACION JURIDICA. pág. 298

A) EL FUNDAMENTO FUNCIONAL Y POLITICO. pág. 298

B) EL PRECEDENTE JURIDICO. pág. 300

2.- LA EVOLUCION DE LA INSTITUCION. pág. 302

3.- LA NATURALEZA JURIDICA DEL ESTATUTO DE OBSERVADOR. pág. 304

A) ELEMENTOS CARACTERISTICOS. pág. 304

B) LA INTERVENCION DE LA ORGANIZACION DE LA UNIDAD AFRICANA Y LA LIGA DE LOS ESTADOS ARABES. pág. 306

4.- LA CUALIDAD DE REPRESENTANTE. pág. 308

II.- LA DIMENSION INTERNA DE LA REPRESENTACION. pág. 310

1.- MECANISMOS DE LA REPRESENTACION. pág. 310

2.- COMPOSICION DE LA REPRESENTACION.	pág. 312
<u>III.- LA DIMENSION EXTERNA DE LA REPRESENTACION.</u>	pág. 314
1.- LA REPRESENTACION ANTE LOS ORGANOS PRINCIPALES.	pág. 314
A) ANTE LA ASAMBLEA GENERAL.	pág. 314
a) Ante la Cuarta Comisión.	pág. 315
b) Ante la Comisión Política Especial.	pág. 317
c) La adopción de la resolución 3280 (XXIX).	pág. 320
d) Ante la Asamblea General en sesiones plenarias.	pág. 322
B) ANTE EL CONSEJO DE SEGURIDAD.	pág. 326
a) El procedimiento del artículo 39 del Reglamento provisional.	pág. 327
b) La invitación a la Organización de Liberación de Palestina.	pág. 328
C) ANTE EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL.	pág. 330
2.- LA REPRESENTACION ANTE LOS ORGANOS SUBSIDIARIOS.	pág. 332
A) ANTE LOS ORGANOS SUBSIDIARIOS DE LA ASAMBLEA GENERAL.	pág. 332
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.	pág. 333
b) Ante el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia.	pág. 334
c) Ante el Comité especial contra el apartheid .	pág. 336
d) Ante el Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino.	pág. 338
B) ANTE LOS ORGANOS SUBSIDIARIOS DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL.	pág. 339
a) Ante la Comisión Económica para Africa.	pág. 339

b) La representación de la OLP ante la Comisión Económica para Asia Occidental.	pág. 341
c) Ante las Comisiones orgánicas del Consejo Económico y Social.	pág. 343
3.- LA REPRESENTACION ANTE LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES.	pág. 344
<u>IV.- PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LAS PERSONAS QUE REPRESENTAN A MOVIMIENTOS DE LIBERACION NACIONAL.</u>	pág. 348
1.- CARACTERISTICAS PRINCIPALES.	pág. 348
2.- LA REGULACION JURIDICA INTERNACIONAL.	pág. 349
A) LAS NORMAS CONVENCIONALES.	pág. 350
B) LA RECOMENDACION DE LA CONFERENCIA DE VIENA DE 1975.	pág. 351
C) LA IMPOSICION DE LIMITACIONES.	pág. 355
3.- LA ACCION DE PROTECCION DE LAS NACIONES UNIDAS.	pág. 359
A) EL ASUNTO DEL CIERRE DE LAS OFICINAS DE LA OLP.	pág. 359
B) EL ASUNTO DE LA DENEGACION DE VISADOS.	pág. 365

CAPITULO QUINTO

<u>LAS PERSONAS QUE REPRESENTAN A ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES ANTE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS</u>	pág. 368
<u>I.- CARACTERISTICAS GENERALES.</u>	pág. 369

1.- FUNDAMENTACION JURIDICA.	pág. 369
2.- LA NATURALEZA JURIDICA DEL ESTATUTO CONSULTIVO.	pág. 373
3.- LA EXTENSION DEL SISTEMA DE CONSULTAS.	pág. 377
A) LA GENERALIZACION DEL MECANISMO A LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS Y A OTROS ORGANOS DE LAS NACIONES UNIDAS.	pág. 377
B) LA NO LIMITACION A LAS ORGANIZACIONES RECONOCIDAS POR EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL.	pág. 379
 <u>II.- LOS ARREGLOS PARA LA CELEBRACION DE CONSULTAS.</u>	 pág. 382
1.- EVOLUCION Y DESARROLLO NORMATIVO DEL SISTEMA DE CONSULTAS.	pág. 382
A) LAS PRIMERAS DISPOSICIONES PARA LA CELEBRACIÓN DE CONSULTAS: LA RESOLUCIÓN 3 (II) DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL.	pág. 382
B) LA CELEBRACION DE CONSULTAS SOBRE BASES REGULARES: LA RESOLUCION 288 (X) DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL.	pág. 385
C) LA REVISION DE LOS ARREGLOS: LA RESOLUCION 1296 (XLIV) DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL.	pág. 389
2.- LAS CONDICIONES PARA EL RECONOCIMIENTO COMO ENTIDADES CONSULTIVAS.	pág. 393
3.- LAS CATEGORIAS DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES RECONOCIDAS COMO ENTIDADES CONSULTIVAS.	pág. 396
 <u>III.- LA DIMENSION INTERNA DE LA REPRESENTACION.</u>	 pág. 399

1.- MECANISMOS DE LA REPRESENTACION.	pág. 399
2.- LA COMPOSICION DE LA REPRESENTACION.	pág. 400
<u>IV.- LA DIMENSION EXTERNA DE LA REPRESENTACION.</u>	pág. 402
1.- LA REPRESENTACION ANTE LOS ORGANOS PRINCIPALES.	pág. 402
A) ANTE LA ASAMBLEA GENERAL.	pág. 402
a) La invitación a las sesiones de la Asamblea General.	pág. 403
b) La concesión del estatuto de observador al CICR.	pág. 405
B) ANTE EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL.	pág. 407
C) ANTE LA SECRETARÍA.	pág. 410
2.- LA REPRESENTACION ANTE LOS ORGANOS SUBSIDIARIOS.	pág. 413
3.- LA REPRESENTACION ANTE LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES.	pág. 416
<u>V.- PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LAS PERSONAS QUE REPRESENTAN A ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.</u>	pág. 420
1.- CARACTERISTICAS PRINCIPALES.	pág. 420
2.- LA REGULACION JURIDICA INTERNACIONAL.	pág. 421
3.- LA ACCION DE PROTECCION DE LAS NACIONES UNIDAS.	pág. 425

CAPITULO SEXTO

LAS PERSONAS QUE REPRESENTAN A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES ANTE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS	pág. 433
--	----------

<u>I.- LAS PERSONAS QUE REPRESENTAN A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS.</u>	pág. 434
---	----------

1.- FUNDAMENTACION JURIDICA.	pág. 434
-------------------------------------	----------

A) LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS.	pág. 435
-------------------------------------	----------

B) LOS INSTRUMENTOS CONSTITUTIVOS DE LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS.	pág. 436
---	----------

C) LOS ACUERDOS DE VINCULACION DE LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS CON LAS NACIONES UNIDAS.	pág. 440
--	----------

D) LOS ACUERDOS CON OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS.	pág. 443
--	----------

2.- LA REPRESENTACION RECIPROCA.	pág. 447
---	----------

3.- LA DIMENSION INTERNA DE LA REPRESENTACION.	pág. 451
---	----------

A) MECANISMOS DE REPRESENTACION.	pág. 451
----------------------------------	----------

B) COMPOSICION DE LA REPRESENTACION.	pág. 454
--------------------------------------	----------

4.- LA DIMENSION EXTERNA DE LA REPRESENTACION.	pág. 457
---	----------

A) LA REPRESENTACION ANTE LOS ORGANOS PRINCIPALES.	pág. 457
--	----------

a) Ante la Asamblea General.	pág. 457
------------------------------	----------

b) Ante el Consejo de Seguridad.	pág. 459
----------------------------------	----------

c) Ante el Consejo Económico y Social.	pág. 461
--	----------

d) Ante el Consejo de Administración Fiduciaria.	pág. 463
--	----------

B) LA REPRESENTACION ANTE LOS ORGANOS SUBSIDIARIOS.	pág. 464
---	----------

C) LA REPRESENTACION ANTE LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES.	pág. 466
5.- PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LAS PERSONAS QUE REPRESENTAN A LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS.	pág. 467
<u>II.- LAS PERSONAS QUE REPRESENTAN A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES NO PERTENECIENTES AL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS.</u>	pág. 471
1.- FUNDAMENTACION JURIDICA.	pág. 471
2.- CARACTERISTICAS GENERALES.	pág. 476
3.- LA DIMENSION INTERNA DE LA REPRESENTACION.	pág. 479
A) MECANISMOS DE REPRESENTACION.	pág. 479
B) COMPOSICION DE LA REPRESENTACION.	pág. 482
4.- LA DIMENSION EXTERNA DE LA REPRESENTACION.	pág. 485
A) LA REPRESENTACION ANTE LOS ORGANOS PRINCIPALES.	pág. 487
a) Ante la Asamblea General.	pág. 487
b) Ante el Consejo Económico y Social.	pág. 496
B) LA REPRESENTACION ANTE LOS ORGANOS SUBSIDIARIOS.	pág. 504
a) Ante los órganos subsidiarios de la Asamblea General.	pág. 504
b) Ante los órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social.	pág. 510
C) LA REPRESENTACION ANTE LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES.	pág. 515
5.- PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LAS PERSONAS QUE REPRESENTAN A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES NO PERTENECIENTES AL	

SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS.	pág. 520
A) LA CARENCIA DE DISPOSICIONES GENERALES.	pág. 521
B) LA PRACTICA DE LAS NACIONES UNIDAS.	pág. 522

CAPITULO SEPTIMO

FUNDAMENTO Y ALCANCE DEL ESTATUTO JURIDICO DE LOS EXPERTOS Y DE LAS PERSONAS QUE TIENEN RELACIONES OFICIALES CON LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.	pág. 527
---	----------

<u>I.- CARACTERISTICAS GENERALES.</u>	pág. 528
--	----------

1.- SU CONCEPTUALIZACION POR VIA RESIDUAL.	pág. 529
A) LA EXCLUSION DE LOS REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS.	pág. 530
B) LA EXCLUSION DE LOS FUNCIONARIOS.	pág. 534
2.- SU DESARROLLO Y EXTENSION POR LA PRACTICA DE LA ORGANIZACION.	pág. 536
3.- SU NATURALEZA FUNCIONAL.	pág. 539

<u>II.- MARCO JURIDICO.</u>	pág. 541
------------------------------------	----------

1.- FUNDAMENTO JURIDICO DE ALCANCE GENERAL.	pág. 541
2.- FUNDAMENTO JURIDICO DE CARACTER PARTICULAR.	pág. 550
A) RESPECTO DE LOS EXPERTOS EN MISION.	pág. 551
B) RESPECTO DE LAS PERSONAS QUE TIENEN RELACIONES OFICIALES CON LAS NACIONES UNIDAS.	pág. 554

a) Las relaciones oficiales previstas en la Carta.	pág. 561
b) Las relaciones oficiales no previstas en la Carta.	pág. 563
3.- LA REPRESENTACION DE LAS ENTIDADES NO ESTATALES.	pág. 566
4.- EL RECONOCIMIENTO DE LA SUBJETIVIDAD INTERNACIONAL.	pág. 571
A) LA REPRESENTACION DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.	pág. 575
B) LA REPRESENTACION DE OTRAS ENTIDADES NO ESTATALES.	pág. 579
C) LAS RELACIONES OFICIALES A TITULO PARTICULAR.	pág. 583
<u>III.- CONTENIDO DEL ESTATUTO.</u>	pág. 585
1.- LA FUNCION QUE CUMPLE UN ESTATUTO JURIDICO PARTICULAR.	pág. 585
2.- LA NATURALEZA FUNCIONAL DE LOS PRIVILEGIOS E INMUNIDADES RECONOCIDOS.	pág. 587
A) CARACTERISTICAS GENERALES.	pág. 587
a) Pertinencia de un concepto de privilegios e inmunidades funcionales.	pág. 588
b) La naturaleza de las normas reguladoras.	pág. 591
B) CONTENIDO MINIMO.	pág. 593
a) El principio de la necesidad.	pág. 594
b) El derecho de acceso.	pág. 596
c) El derecho a la concesión de visados.	pág. 598
d) La inmunidad jurisdiccional.	pág. 599
C) PRIVILEGIOS E INMUNIDADES FUNCIONALES DE LA ENTIDAD NO ESTATAL REPRESENTADA.	pág. 602
3.- LA POSICION DE LOS ESTADOS.	pág. 605
4.- LA PERTINENCIA DE LA CODIFICACION.	pág. 608

CONCLUSIONES	pág. 612
BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTACION CONSULTADA	pág. 625
I.- BIBLIOGRAFIA.	pág. 626
II.- DOCUMENTACION DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.	pág. 653
III.- UNITED NATIONS CONFERENCE ON INTERNATIONAL ORGANIZATION (UNCIO).	pág. 694
IV.- TRATADOS INTERNACIONALES.	pág. 695
V.- JURISPRUDENCIA.	pág. 708

SIGLAS Y ACRONIMOS

ACDI/YILC	Anuario de la Comisión de Derecho Internacional
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADH	Anuario de Derechos Humanos
AFDI	Annuaire Français de Droit International
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AJIL	American Journal of International Law
AJNU/UNJY	Anuario Jurídico de las Naciones Unidas
ANC	Congreso Nacional Africano
ANCZ	Congreso Nacional Africano de Zimbabwe
APRONUC	Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya
ASDI	Annuaire Suisse de Droit International
ASE	Acuerdo sobre Servicios Especiales
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BOE	Boletín Oficial del Estado
BYBIL	British Yearbook of International Law
CAALD	Comité Asesor en Asuntos de Ajustes por Lugar de Destino
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CAEM	Consejo de Asistencia Económica Mutua
CAPI/ICSC	Comisión de Administración Pública Internacional
CAT	Comité contra la Tortura
CCAAP/ACABQ	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CCDAM	Conferencia de Coordinación del Desarrollo de Africa Meridional
CCI/ICC	Cámara de Comercio Internacional
CCSVI	Comité Coordinador del Servicio Voluntario Internacional
CDE	Cahiers de Droit Européen
CDH/HRC	Comité de Derechos Humanos
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA	Comunidad Europea de Energía Atómica
CEPA	Comisión Económica para Africa
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEPALO	Comisión Económica para Asia y Lejano Oriente
CEPAO	Comisión Económica para Asia Occidental
CEPE	Comisión Económica para Europa
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CESPAO	Comisión Económica y Social para Asia Occidental
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
CFI	Corporación Financiera Internacional
CICR/ICRC	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIJ/TIJ/ICJ	Tribunal Internacional de Justicia
CIM	Comité Intergubernamental para las Migraciones
CIOSL	Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
CNA	Central News Agency of China
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
CONGO	Conferencia de Organizaciones No Gubernamentales
CPJI	Tribunal Permanente de Justicia Internacional
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
CUEA	Consejo de la Unidad Económica Árabe
DCI/JIU	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FE	Fondo Especial
FENU	Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FLCS	Frente de Liberación de la Costa de Somalia
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNLA	Frente Nacional para la Liberación de Angola
FPNUL	Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano
FRELIMO	Frente de Liberación de Mozambique
FRETILIN	Frente de Liberación de Timor Oriental
GANUPT	Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

GONUL	Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en el Líbano
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IDI	Instituto de Derecho Internacional
ILR	International Law Reports
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
JDI	Journal du Droit International
LEA	Liga de Estados Arabes
MINURSO	Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental
MLSTP	Movimiento de Liberación de Santo Tomé y Príncipe
MOLINACO	Movimiento de Liberación Nacional de las Comores
MPLA	Movimiento Popular de Liberación de Angola
OACI	Organización de la Aviación Civil Internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OCI	Organización de la Conferencia Islámica
OCMI	Organización Consultiva Marítima Internacional
OEA	Organización de Estados Americanos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIR	Organización Internacional de Refugiados
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLP	Organización de Liberación de Palestina
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUCA	Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica

ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUSAL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador
ONUVEH	Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para la verificación de las elecciones en Haití
ONUVT	Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OPEX/OPAS/ASPO	Programa para el Suministro de Personal de Dirección, Ejecución y Administración
OUA	Organización de la Unidad Africana
PAAT	Programa Ampliado de Asistencia Técnica
PAC	Pan African Congress of Azania
PAIGG	Partido Africano para la Independencia de Guinea y Cabo Verde
PNUD/UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PUF	Presses Universitaires de France
RBDI	Revue Belgue de Droit International
RCADI	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International
REDI	Revista Española de Derecho Internacional
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
RHDI	Revue Hellénique de Droit International
RIE	Revista de Instituciones Europeas
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen
SELA	Sistema Económico Latino Americano
SFDI	Société Française pour le Droit International
SISV	Secretaría Internacional para el Servicio Voluntario
SPUP	Seychelles People's Union Party
SWANIO	South West Africa National Independence Organization
SWANU	South West Africa National Union
SWANUF	South West Africa National United Front
SWAPO	South West Africa People's Organization
TANU	Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas
TCECA	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero

TCEE	Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea
TCEEA	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica
UIOOT	Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNAVEM	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola
UNCI	Comisión de las Naciones Unidas para Indonesia
UNCIO	United Nations Conference on International Organization Documents
UNCITRAL	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFICYP	Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre
UNGOMAP	Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas en el Afganistán y el Pakistán
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIDIR	Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del desarme
UNIDROIT	Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado
UNIIMOG	Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para el Irán y el Iraq
UNIKOM	Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait
UNITA	Unión Nacional para la Independencia Total de Angola
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigaciones
UNMOGIP	Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en India y el Pakistán
UNPROFOR	Fuerza de Protección de las Naciones Unidas
UNRRA	Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas

UNSCOB	Comisión Especial de las Naciones Unidas en los Balcanes
UNTS	United Nations Treaty Series
UNU	Universidad de las Naciones Unidas
UNYOM	Misión de Observación de las Naciones Unidas en el Yemen
UPU	Unión Postal Universal
YUN	Yearbook of United Nations
ZANU	Zimbabwe African National Union
ZAPU	Zimbabwe African People's Union

INTRODUCCION

El objeto de este trabajo de investigación, "El estatuto jurídico de los expertos y de las personas que tienen relaciones oficiales con la Organización de las Naciones Unidas", responde a la preocupación y el interés por dos cuestiones que marcan, indudablemente, la evolución y percepción del derecho internacional contemporáneo. Por un lado, el fenómeno de las Organizaciones internacionales y, por otro lado, el proceso de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional. Ambas cuestiones constituyen, a mi entender, dos de los aspectos centrales de nuestra disciplina.

En efecto, el papel creciente y destacado que desempeñan en la actualidad las Organizaciones internacionales las ha convertido, de manera inexorable, en uno de los elementos más relevantes y significativos de la sociedad internacional contemporánea. Su proliferación responde a la necesidad de cooperación entre los Estados para poder resolver o afrontar más eficazmente los más diversos problemas en un mundo cada vez más interdependiente. A través de las Organizaciones internacionales esta cooperación entre los Estados se institucionaliza de forma permanente, lo que comporta también la consolidación de las Organizaciones en la escena internacional como entidades distintas de los Estados.

Ha de señalarse, sin embargo, que el proceso de desarrollo histórico de lo que se ha venido en denominar "fenómeno de la Organización internacional" se ha realizado sobre bases absolutamente empíricas. Su evolución, desde su origen en las conferencias diplomáticas, ha respondido, de forma pareja, a los cambios operados en la sociedad internacional, de manera especial desde la segunda guerra mundial. Esta construcción pragmática, en función de cada necesidad, tiene una doble consecuencia en el plano jurídico: por un lado, que la diversidad y heterogeneidad del fenómeno dificultan en gran medida el establecimiento de normas de carácter general; y por otro lado, que las normas internacionales que regulan sus competencias y su condición jurídica se han debido inducir de la práctica y de las decisiones judiciales.

En lo que será el objeto concreto de nuestro estudio este desarrollo empírico de las Organizaciones internacionales comporta dificultades en el establecimiento de reglas generales sobre el estatuto jurídico de los expertos y de las personas que tienen

relaciones oficiales con las Naciones Unidas, al tiempo que conduce a un mayor reconocimiento de la importancia de las normas de origen consuetudinario.

De otra parte, los esfuerzos de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional han conducido, en parte, a la transformación de las normas clásicas de derecho internacional consuetudinario en un sistema de normas altamente sistematizadas que, al favorecer la fijación de las normas, garantiza una mayor seguridad jurídica y contribuye a equilibrar, jurídica y políticamente, las relaciones internacionales. Sin embargo, el texto escrito tiene la desventaja de no ser tan ágil y capaz, como el derecho consuetudinario, de adaptarse a los cambios de la realidad social, lo que puede conllevar que, en ocasiones, se configure como un obstáculo a la evolución del derecho.

En el marco de lo dispuesto en el artículo 13.1 de la Carta de las Naciones Unidas, corresponde a la Comisión de Derecho Internacional, impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación. La composición y competencia de sus miembros, el procedimiento, la ayuda de la Secretaría y la experiencia acumulada por la Comisión de Derecho Internacional contribuyen a que ésta se encuentre en las mejores condiciones para preparar proyectos codificadores irreprochables técnicamente y que constituyan además puntos de convergencia entre las diferentes concepciones y tendencias del mundo moderno.

Ahora bien, pese a los importantes resultados conseguidos, la complejidad y variedad de la realidad internacional, así como su evolución y progreso constantes, siguen planteando problemas que exigen soluciones jurídicas internacionales. En este sentido, la aprehensión jurídica del fenómeno de la Organización internacional no ha obtenido resultados enteramente satisfactorios ni en el campo doctrinal ni en lo que respecta a la codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional en relación con las Organizaciones internacionales. Estas reflexiones son particularmente pertinentes en el contexto de la codificación del derecho relativo a las Organizaciones internacionales ya que éstas, además de por su singularidad, variedad y desigualdad intrínseca, se caracterizan por ser un fenómeno reciente y en constante evolución.

Esta investigación se enmarca, pues, en el conjunto de las labores de

codificación y desarrollo progresivo llevadas a cabo por la Comisión de Derecho Internacional sobre diversas materias de derecho internacional en relación con las Organizaciones internacionales. Así, la capacidad y las competencias de las Organizaciones internacionales son cuestiones que aparecen constantemente en los trabajos que sobre el derecho de los tratados, sobre el derecho diplomático, sobre la sucesión de Estados, sobre la responsabilidad internacional o sobre las inmunidades jurisdiccionales ha emprendido la Comisión de Derecho Internacional. En todos estos casos, sin embargo, la regulación jurídica internacional resultante se ha limitado fundamentalmente al derecho internacional relativo a los Estados.

Cuando en 1962 se introdujo en el programa de trabajo de la Comisión de Derecho Internacional el tema de las "Relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales" parecía que, finalmente, iba a llevarse a cabo la codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional relativo a las Organizaciones internacionales. Sin embargo, después de varios Informes del relator especial Abdullah El-Erian, la labor de la Comisión de Derecho Internacional se concretó en una primera parte del tema relativa a la condición jurídica, los privilegios y las inmunidades de los representantes de los Estados ante las Organizaciones internacionales, quedando para un segundo momento el estudio y la codificación de la condición jurídica de las propias Organizaciones internacionales.

Como resultado de los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional se adoptó en 1975 la Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales de carácter universal, que sirvió también para completar los trabajos de codificación del derecho diplomático, tanto en sus viejas, como en sus nuevas formas.

En la actualidad, desde 1976, la Comisión de Derecho Internacional está examinando la segunda parte del tema de "Las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales" centrandose, ahora sí, sus trabajos en lo relativo a la condición jurídica, los privilegios y las inmunidades de las Organizaciones internacionales, de sus funcionarios y expertos y de las personas que intervienen en sus actividades sin ser representantes de los Estados. A juicio de la propia Comisión de

Derecho Internacional, estos trabajos se deben proseguir con suma prudencia, tratando de enfocarlos desde un punto de vista pragmático con el fin de evitar largos debates de carácter doctrinal y teórico.

Hasta el momento se han sucedido dos relatores especiales y se han presentado varios proyectos de artículos referentes a la personalidad y capacidad jurídica de las Organizaciones internacionales y respecto a sus bienes, fondos y haberes, archivos y comunicaciones, aunque ninguno de estos proyectos de artículos ha sido aprobado, ni provisionalmente por la Comisión. Así pues, se ha abordado muy lentamente la primera parte de las tres que componían el esquema de trabajo aprobado por la Comisión de Derecho Internacional.

En efecto, el esquema de trabajo que inicialmente presentó el primer relator especial sobre el tema, Abdullah El-Erian, sería retomado por el segundo relator especial, Leonardo Díaz Gonzalez, quien lo puso a la consideración de la Comisión de Derecho Internacional en su tercer Informe presentado en 1986. El esquema, que sería aprobado como tal por la Comisión, consta de tres partes bien delimitadas en las que se regularían respectivamente los privilegios e inmunidades de la Organización; los privilegios e inmunidades de los funcionarios; y los privilegios e inmunidades de los expertos enviados en misión por cuenta de la Organización y de las personas que tienen relaciones oficiales con la Organización.

El objeto concreto de nuestro estudio se va a centrar en el análisis del estatuto jurídico de esta categoría de personas que forma la tercera parte del esquema de trabajo adoptado por la Comisión de Derecho Internacional: "los expertos y las personas que tienen relaciones oficiales con la Organización internacional". Pretendemos la identificación y análisis sistemático de todas las categoría de personas comprendidas en esta expresión para verificar así la existencia de características comunes que justifiquen tanto su agrupación en una misma parte del esquema de trabajo de la Comisión como un determinado ámbito de privilegios e inmunidades, es decir, un estatuto jurídico particular, así como el contenido mínimo que pueda tener, en este sentido, la fórmula "privilegios e inmunidades necesarios para el ejercicio de su función".

Ante la gran variedad de supuestos que se plantearían y por razón de localización de fuentes hemos estimado oportuno delimitar el objeto de nuestro estudio exclusivamente al marco de la Organización de las Naciones Unidas, es decir, a los expertos en misión por cuenta de las Naciones Unidas y a las personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas. Aunque los trabajos actualmente en curso en el seno de la Comisión de Derecho Internacional se emprendieron inicialmente con un criterio amplio en relación con la cuestión del ámbito material del proyecto de artículos, los artículos propuestos por el segundo relator especial limitan el alcance del proyecto a las Organizaciones internacionales de carácter universal y, en este sentido, creemos que los resultados de nuestro estudio pueden ser clarificadores y, en cierta medida, extrapolables, cuanto menos, al conjunto de Organizaciones internacionales de carácter universal.

En función del objeto de la investigación, la metodología adoptada se orienta en un doble sentido: de una parte, centramos nuestro estudio en la práctica de la Organización en relación con los expertos y las personas que tienen relaciones oficiales con ella; de otra parte, abordamos también el análisis sistemático de las normas internacionales relativas a la condición jurídica, privilegios e inmunidades de los expertos y de las personas que tienen relaciones oficiales con la Organización.

En este sentido, se ha hecho una exhaustiva labor de búsqueda en las fuentes documentales de la práctica más significativa de la Organización internacional en relación con estas categorías de personas. Tanto en lo que respecta a los expertos en misión como respecto a las personas que tienen relaciones oficiales a título particular como en relación con las personas que representan a entidades no estatales, se ha intentado buscar y sistematizar los diferentes supuestos, su origen y fundamentación jurídica, sus características principales y los problemas jurídicos que se hayan planteado en relación a sus privilegios e inmunidades, prestando particular atención a la acción emprendida por las Naciones Unidas para garantizar la protección necesaria a estas personas. Como fuentes de conocimiento se ha recurrido a una abundante utilización de resoluciones y decisiones de los órganos de las Naciones Unidas así como de opiniones jurídicas de la Secretaría y de reglamentos de diferentes órganos.

Además de la práctica de la Organización, expresada en su actividad de autoregulación y en la acción de protección emprendida, se ha analizado la normativa internacional pertinente en relación con el estatuto jurídico de la Organización de las Naciones Unidas. Así, además de referencias constantes a la Carta de las Naciones Unidas y a la Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, se han analizado otros numerosos acuerdos internacionales, de sede u operacionales, celebrados por la Organización con los Estados en la medida que contenían disposiciones particulares regulando el estatuto jurídico de los expertos en misión y de las personas que tienen relaciones oficiales con la Organización.

Esta doble orientación metodológica del estudio emprendido ha permitido, mediante un análisis inductivo, la sistematización de las normas y prácticas existentes que podrían ser, en su momento, objeto de codificación por parte de la Comisión de Derecho Internacional, así como la identificación de las lagunas e incertidumbres de la práctica existente que precisan una mayor consolidación o, en todo caso, un desarrollo progresivo.

La sistemática seguida en esta investigación responde a su objeto y a la metodología adoptada y pone en evidencia las necesarias distinciones que creemos cabe formular. Centraremos nuestra atención en un primer estadio en definir claramente que se entiende por "experto en misión" en el marco de la Organización y en especial cuáles son los elementos que delimitan esta figura en relación, por un lado con los funcionarios de la Organización, por otro lado, con los representantes de los Estados y, por último, con las demás personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización, pues la figura, utilizada muchas veces de forma residual tiene unos contornos muy imprecisos y confusos.

En un segundo momento habrá que identificar quienes son estas otras "personas" que junto con los expertos conforman la tercera parte del esquema de trabajo adoptado por la Comisión de Derecho Internacional y son acreedoras de ciertos privilegios e inmunidades. Una primera aproximación nos permitirá establecer una distinción sistemática entre las personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización a título particular, es decir, sin ostentar título representativo alguno, y las personas que

mantienen relaciones oficiales con la Organización en su condición de representantes de entidades no estatales.

El tratamiento que daremos en nuestro estudio a estos dos tipos de personas ha de ser necesariamente distinto en la misma medida en que entra en juego este elemento de representación. Así, habrá que abordar, como haremos en su momento, cuestiones jurídico internacionales relativas a la representación de estas entidades no estatales y al reconocimiento de la subjetividad internacional. Además, los privilegios e inmunidades que se les puedan otorgar deberán estar también en conexión con este elemento de representación y, en este sentido, plantaremos también la necesidad de considerar la concesión de privilegios e inmunidades no sólo a las personas que las representan, sino también a las propias entidades no estatales representadas.

El estudio de la práctica en relación con cada una de las categorías analizadas, así como las particularidades que acabamos de reseñar, permite su agrupación en cinco capítulos que constituyen el núcleo central de la investigación emprendida. En ellos se estudian separadamente los expertos en misión, las personas que tienen relaciones oficiales con la Organización a título particular y las personas que tienen relaciones oficiales en su condición de representantes de tres grandes categorías de entidades no estatales: los movimientos de liberación nacional, las organizaciones no gubernamentales y las Organizaciones internacionales. En este marco, el primer capítulo se configura como un capítulo de introducción al estado de la cuestión y el séptimo capítulo como un capítulo de carácter conclusivo.

Con esta pretensión introductoria y de situar el tema objeto de estudio en su contexto jurídico, el primer capítulo se titula "La codificación de la condición jurídica de las Organizaciones internacionales, de sus funcionarios y expertos y de las personas que tienen relaciones oficiales con ellas" y en él se analizan tanto los problemas de concepto y de regulación jurídica internacional existentes en relación con las Organizaciones internacionales como los trabajos realizados por la Comisión de Derecho Internacional en relación con el derecho internacional relativo a las Organizaciones internacionales y, en especial, en relación con la condición jurídica de las mismas, de sus funcionarios y expertos y de las personas que tienen relaciones

oficiales con ellas.

En el Segundo Capítulo, bajo el título "Los expertos en misión por cuenta de la Organización de las Naciones Unidas" se estudia exhaustivamente esta figura, cuyos trazos y perfiles exactos se aparentan de difícil definición pero que, en la concepción del Tribunal Internacional de Justicia, la constituyen todos los agentes internacionales, es decir, todas las personas que ejercen funciones por cuenta o en nombre de la Organización que no sean funcionarios de la Organización. En la estructura del capítulo, en especial de su última parte sobre los privilegios e inmunidades de los expertos en misión y la acción de protección de las Naciones Unidas, ha ejercido una influencia destacable la Opinión consultiva del Tribunal Internacional de Justicia sobre la aplicabilidad de la Sección 22 de la Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, en lo que se conoció como asunto Mazilu.

En el tercer capítulo, titulado "Las personas que tienen relaciones oficiales con la Organización de las Naciones Unidas a título particular", se aborda el estudio sistemático de la distinta tipología de personas que mantienen relaciones con la Organización en esta condición. Fundamentalmente se estudia la figura de los peticionarios, tanto de territorios en fideicomiso como de territorios no autónomos, y de las personas que formulan comunicaciones relativas a los derechos humanos. Además se abordan otras figuras, como las personas invitadas por la Organización, las personas que celebran contratos, las personas que reciben formación y las personas que informan de las actividades de las Naciones Unidas. En relación con todas ellas se analiza también la regulación jurídica internacional de sus privilegios e inmunidades y, en particular, la acción de protección de las Naciones Unidas.

En los Capítulos Cuarto, Quinto y Sexto se aborda, con una estructura similar, el estudio de las personas que representan respectivamente a movimientos de liberación nacional, a organizaciones no gubernamentales y a Organizaciones internacionales ante las Naciones Unidas. En cada uno de estos Capítulos se estudia inicialmente la fundamentación jurídica y las características generales de la representación en cuestión, para analizar seguidamente la dimensión interna de la representación, es decir, sus mecanismos y composición, y la dimensión externa, es decir, el alcance de dicha

representación ante los órganos principales, los órganos subsidiarios y las conferencias internacionales convocadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas. En un último epígrafe se estudian los privilegios e inmunidades de las personas que representan a estas tres categorías de entidades no estatales.

En el Capítulo Séptimo, de carácter conclusivo, bajo el título "Fundamento y alcance del estatuto jurídico de los expertos y de las personas que tienen relaciones oficiales con la Organización de las Naciones Unidas" se evidencian las características comunes a las distintas figuras estudiadas así como el marco jurídico general del estatuto objeto de análisis y el contenido mínimo de dicho estatuto, con lo que se explica su tratamiento conjunto por parte de la Comisión de Derecho Internacional. Bajo el epígrafe marco jurídico se pondrán de relieve el fundamento jurídico de alcance general y el fundamento jurídico particular del estatuto de los expertos y de las personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas, así como algunas cuestiones relativas a la representación de las entidades no estatales y al reconocimiento de la subjetividad internacional.

En el Capítulo Séptimo se retoma también la discusión planteada en el Capítulo Primero, y que está en la base de este estudio, en relación con la cuestión de si la materia objeto de estudio está suficientemente madura y hay una práctica suficientemente establecida y consolidada como para plantearse su codificación o bien la incerteza y lo errático de la práctica reclama una actuación de desarrollo progresivo por parte de la Comisión de Derecho Internacional con el riesgo que puede comportar por lo que respecta a su aceptación generalizada ante la persistente reticencia de los Estados a aumentar el ámbito de personas que puedan ser titulares de privilegios e inmunidades. El debate sobre la conveniencia de la codificación planea también ante la evolución, constante y dinámica, del fenómeno de la Organización internacional.

Atendiendo a la metodología empleada, las principales fuentes de conocimiento han consistido en la documentación de la Organización de las Naciones Unidas, jurisprudencia internacional y acuerdos internacionales relativos al estatuto jurídico de las Organizaciones internacionales. A todo ello han de añadirse las aportaciones doctrinales, tanto sobre figura e instituciones concretas como sobre problemas de teoría

general relativos a las Organizaciones internacionales, a la codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional y a la subjetividad internacional. Todas estas fuentes se han obtenido y consultado en las Bibliotecas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona y de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona; en la Biblioteca del Palacio de las Naciones de Ginebra; y, en particular, en la Biblioteca Depositaria de la documentación de las Naciones Unidas sita en esta Facultad de Derecho.

CAPITULO PRIMERO

LA CODIFICACION DE LA CONDICION JURIDICA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES, DE SUS FUNCIONARIOS Y EXPERTOS Y DE LAS PERSONAS QUE TIENEN RELACIONES OFICIALES CON ELLAS

La codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional en relación con las Organizaciones internacionales plantea importantes problemas jurídicos tanto respecto a los conceptos de Organización internacional o de derecho de las Organizaciones internacionales, como en relación con la conveniencia de la codificación del derecho relativo a las Organizaciones internacionales.

El propio concepto jurídico de Organización internacional se ha reconducido en Derecho internacional a una formulación simple y pragmática en la que se recoge como elemento fundamental su composición intergubernamental. Definiciones aportadas por la doctrina ponen de relieve e identifican otros de los elementos que configuran a una Organización internacional de tal manera que se puede afirmar la generalización de un método inductivo que aprehende el concepto de Organización internacional a partir de sus elementos característicos ¹.

El elemento fundamental del acuerdo intergubernamental ² nace a remolque de unas determinadas funciones que los Estados consideran más factible llevar a término mediante una Organización internacional ³, para lo que confieren a ésta determinadas

¹.- La generalidad de este consenso doctrinal viene subrayada por M. VIRALLY quien apunta como definición de Organización internacional la siguiente: "une association d'États, établie par accord entre ses membres et dotée d'un appareil permanent d'organes, chargé de poursuivre la réalisation d'objectifs d'intérêt commun par une coopération entre eux". Vid. M. VIRALLY: "Définition et classification: approche juridique", Revue Internationale des Sciences Sociales, Vol. XXIX, 1977.1, Approches de l'étude des organisations internationales, pág. 62, reproducido en G. ABI-SAAB (dir.): Le concept d'organisation internationale, UNESCO, París 1980. En este mismo sentido, J.A. PASTOR RIDRUEJO señala seis rasgos diferenciales de las Organizaciones internacionales: "carácter interestatal, base voluntaria, órganos permanentes, voluntad autónoma, competencia propia y cooperación entre sus miembros a efectos de la satisfacción de intereses comunes." Vid. J.A. PASTOR RIDRUEJO: Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, 4ª edición, Madrid 1992, pág. 688.

².- Respecto a este elemento, en la Conferencia de San Francisco, el Comité Jurídico Consultivo se limitó a afirmar que el término intergubernamental "doit être interprété comme signifiant des organismes qui ont été établis à la suite d'accords entre gouvernements" (UNCIO, Vol. 19, pág. 424).

³.- En su fundamento, y tal como señalaba el profesor MIAJA DE LA MUELA, las Organizaciones internacionales son creadas por los propios Estados con la pretensión de "cumplir determinadas funciones que conduzcan a la consecución de finalidades más fácilmente alcanzables mediante este proceso de personificación que por la acción separada de cada uno de los Estados asociados". Vid. A. MIAJA DE LA MUELA: "Problemática permanente y realidades actuales acerca de la personalidad en Derecho Internacional", Anales de la Universidad de la La Laguna, 1965-1966, III, Fasc. 2, pág. 20.

competencias y el aparato orgánico necesario ⁴. De ahí la percepción funcional que acompaña al concepto de Organización internacional y a su condición jurídica ⁵ y, en definitiva, el marcado particularismo de este sector del ordenamiento jurídico internacional.

De las dificultades para lograr una definición clara y precisa de Organización internacional es prueba que la propia Comisión de Derecho Internacional haya eludido reiteradamente abordar el problema. De este retraimiento se ha seguido que en diversas Convenciones elaboradas a partir de proyectos de la CDI ⁶ se establezca simplemente que, a los efectos de estas Convenciones, se entiende

"por 'organización internacional' una organización intergubernamental." ⁷

En definitiva, cabe afirmar que el concepto de Organización internacional puede construirse inductivamente pero que en el momento de transformar esta concepción doctrinal en principios y normas de derecho internacional las reticencias son mayores y se opta por una simple definición que tiene la ventaja de permitir a los Estados seguir articulando su cooperación internacional a través de vías institucionales o con los

⁴.- Como indicaba Ch. CAUMONT: "La signification du principe de spécialité des Organisations internationales", Mélanges offerts à Henri Rolin. Problèmes de Droit des Gens, Pedone, París 1964, pág. 57, "les organisations ne sont pas un but en soi; elles sont un moyen d'action pour atteindre certains objectifs que les États se sont donnés et continuent de poursuivre".

⁵.- En relación con la noción de función como fundamento y razón de ser de las Organizaciones internacionales vid., en particular, M. VIRALLY: "La notion de fonction dans la théorie de l'Organisation internationale", Mélanges offerts à Charles Rousseau. La Communauté Internationale, Pedone, París 1974, págs. 277-300.

⁶.- Y en proyectos de artículos aprobados por la CDI como el proyecto de artículos sobre el Estatuto del correo diplomático y de la valija acompañada o no de correo donde se establece también una determinada definición de Organización internacional a los efectos de este proyecto de artículos (vid. artículo 1 apartado 9 del proyecto en el Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 41º período de sesiones, Documento A/44/10, Suplemento nº 10).

⁷.- Artículo 2, apartado 1.i) de la Convención de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre el derecho de los tratados (UNTS, Vol. 1155, pág. 331, texto en español en pág. 443, y BOE de 13 de junio de 1980); artículo 1 apartado 1.1) de la Convención de Viena de 14 de marzo de 1975 sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales de carácter universal (Documento A/CONF.67/16); artículo 2, apartado 1.n) de la Convención de Viena de 23 de agosto de 1978 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados (Documento A/CONF.80/31); y artículo 2 apartado 1.i) de la Convención de Viena de 21 de marzo de 1986 sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre Organizaciones internacionales (Documento A/CONF/129/15).

instrumentos que se estimen necesarios y adecuados a cada situación.

De otra parte el problema no está sólo en determinar qué cabe entender por Organización internacional sino también en clarificar a qué nos referimos cuando hablamos del derecho de dichas entidades. En efecto, son varios los sentidos que pueden deducirse de la fórmula derecho de las Organizaciones internacionales comúnmente utilizada por la doctrina. Puede entenderse con ello que nos estamos refiriendo a los tratados constitutivos de las Organizaciones internacionales o exclusivamente al derecho interno de cada Organización. Ante esta variedad polisémica y como más clarificadora del sentido que pretendemos dar a la expresión, hemos preferido utilizar la fórmula de derecho relativo a las Organizaciones internacionales comprendiendo en ella las normas y principios de derecho internacional comunes a todas las Organizaciones internacionales ⁸.

Cabe, sin embargo, preguntarse si tienen algún contenido estas hipotéticas normas y principios de derecho internacional o si por el contrario cada Organización internacional configura un sistema jurídico de derecho internacional autónomo, propio y completamente distinto del de las demás Organizaciones internacionales ⁹. En efecto, los rasgos característicos específicos de cada Organización internacional convierten en dificultosa la posibilidad de establecer normas jurídicas generales y comunes para todas ellas pudiéndose afirmar que en el fenómeno de las Organizaciones internacionales rige el principio de la desigualdad jurídica en contraste con el principio de igualdad predicable de las relaciones jurídicas entre los Estados. En este sentido, ha de convenirse en lo limitado y restringido de su alcance material a la luz de la observación

⁸.- De otra parte, esta es la fórmula utilizada por la Secretaría en su Examen de conjunto del derecho internacional: documento de trabajo preparado por el Secretario General, Documento A/CN.4/245 reproducido en ACDI 1971, Vol. II, Segunda parte (en adelante se cita como Examen de conjunto de 1971). Ante este mismo problema y cuando presentó su primer Informe, A. EL-ERIAN descartó como título del tema el de "Derecho de las Organizaciones internacionales", prefiriendo optar entre los títulos siguientes: "El derecho de las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales" o "El estatuto jurídico de las Organizaciones internacionales". Vid. la intervención de A. EL-ERIAN en la 717ª sesión de la CDI celebrada el 9 de julio de 1973, párr. 114. Actas resumidas en ACDI 1963, Vol. I.

⁹.- Es decir, si es correcto realizar la distinción que plantea, entre otros, M. VIRALLY: "L'ONU devant le droit", JDI 1972.3, pág. 508, entre "le droit commun des organisations internationales - qui constitue une branche du Droit international général- et le droit spécial à chacune d'entre elles, qui découle des dispositions particulières de son acte constitutif et de sa pratique individuelle."

real del fenómeno de las Organizaciones internacionales. La función propia de cada Organización condiciona sus atribuciones, sus competencias, su aparato orgánico, en definitiva la propia existencia de la Organización. Por ello, serán las particularidades de las respectivas funciones las que limiten el contenido material de unas normas y principios comunes.

Los privilegios e inmunidades de los que pueda gozar una Organización internacional forman parte de su condición jurídica, al igual que el conjunto de las capacidades jurídicas que conforman su personalidad jurídica internacional, siendo precisamente ésta una de las esferas en las que se manifiesta mayormente la singularidad de cada Organización internacional ¹⁰. Su capacidad en cada uno de sus Estados miembros, e incluso en los Estados no miembros, así como los privilegios de las personas que realizan funciones vinculadas a la Organización, vendrá determinada por la voluntad de los Estados plasmada en su tratado constitutivo. Esta voluntad estará condicionada, evidentemente, por la finalidad que los Estados pretenden con la creación de la Organización internacional. Es pues su función la que también determinará, en última instancia, los privilegios e inmunidades de la Organización, de sus funcionarios y expertos y de las personas que mantienen relaciones oficiales con ella.

A mayor abundamiento, la uniformización de la condición jurídica de los expertos y de las personas que tienen relaciones oficiales con las Organizaciones internacionales plantea importantes problemas ante la variedad de supuestos y figuras. A ello ha de añadirse la existencia de una práctica, si se quiere abundante, pero reciente, errática e inconstante, y que tampoco pone de relieve las dificultades y controversias jurídicas. En este sentido, los problemas son más de desarrollo progresivo del derecho internacional que de codificación de una práctica ya establecida. Un estudio profundo de las normas de derecho interno y de la práctica de la Organización relativa a los expertos y a las personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización

¹⁰.- Es obvio que no gozarán de la misma condición jurídica, porque las necesidades funcionales son distintas, una Organización internacional de integración que una Organización internacional de cooperación, una Organización internacional con competencias generales que una Organización internacional con competencias específicas, una Organización internacional operacional que una Organización internacional normativa, etc. Sobre la utilidad científica de las clasificaciones de las Organizaciones internacionales vid. M. VIRALLY: "Définition et classification ..", op. cit., y del mismo autor "De la classification des organisations internationales", Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch, Bruylant, Bruxelles 1972, Vol. I.

de las Naciones Unidas podrá permitirnos poner de relieve los principios comunes existentes sobre la materia.

De estas ideas iniciales sólo cabría deducir la práctica inexistencia de unas normas generales comunes a todas las Organizaciones internacionales sobre su condición jurídica, sus privilegios e inmunidades, y los de sus funcionarios, expertos y demás personas que mantienen relaciones oficiales con ellas. Cabría sin embargo afirmar que de esta desigualdad se deriva precisamente un principio común, si se quiere elemental y algo tautológico: que todo ello depende fundamentalmente de las normas o reglas propias de cada Organización internacional.

La expresión normas o reglas de la Organización es suficientemente amplia como para incluir en ella todas las reglas que sean pertinentes, cualquiera que sea su naturaleza, es decir, ya sean instrumentos constitutivos, resoluciones o decisiones de la Organización de que se trate o una práctica arraigada vigente en tal Organización ¹¹. Precizando y dando forma jurídica a este concepto, en la Conferencia de Viena de 1975 sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales de carácter universal se estableció un nuevo apartado en el artículo 1 de la Convención correspondiente a los términos empleados en el que se dispuso que

"se entiende por 'reglas de la Organización' en particular los instrumentos constitutivos de la Organización, sus decisiones y resoluciones pertinentes y su práctica establecida."

¹²

La importancia de este concepto, que sería recogido también en la Convención de Viena de 1986 sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones

¹¹.- Con la posición pragmática que respecto a las Organizaciones internacionales la caracteriza, la CDI optó por esta fórmula que, sin duda, evita la polisemia y las confusiones que se podían derivar de otras como la de derecho de las Organizaciones internacionales o la de **derecho interno** de la Organización. Así lo expresó la CDI en su comentario al artículo 3 del proyecto en Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 23º período de sesiones, Documento A/8410/Rev.1 suplemento nº 10, reproducido en ACDI 1971, Vol. II, Primera parte.

¹².- Artículo 1, párrafo 1, apartado 34 de la Convención de 1975.

internacionales o entre Organizaciones internacionales ¹³, viene dada por el hecho de que, en el contexto en que se emplean las referencias a las reglas de la Organización, su función principal es la de salvaguardar las normas particulares que pueda aplicar una Organización internacional determinada tanto en relación con las representaciones de los Estados como con la celebración de los tratados. Todo ello no es más que un fiel reflejo de la dificultad de establecer normas y principios comunes ante un fenómeno como el de las Organizaciones internacionales que se caracteriza fundamentalmente por su diversidad y desigualdad.

En definitiva, cabe señalar que estas salvaguardias y reservas en favor de las reglas propias de cada Organización reforzarían la tesis de que el único principio común que podría afirmarse sería el de la absoluta diversidad en lo que respecta a la condición jurídica, privilegios e inmunidades de las Organizaciones internacionales. Cualquier iniciativa codificadora habría de recoger importantes dosis de flexibilidad y pragmatismo, estableciendo las reservas y salvaguardias oportunas. Muchos problemas esenciales sólo podrían resolverse mediante la remisión a los instrumentos constitutivos, a las decisiones y resoluciones pertinentes, así como a la práctica establecida por cada Organización. Con ello se reconocería la fisonomía jurídica propia de cada Organización y no se impondría la cortapisa de una norma uniforme para todas las Organizaciones internacionales.

De otra parte, y en relación con distintas materias, la CDI ha excluido o se ha planteado, en su caso, la elaboración de normas de derecho internacional relativas a las Organizaciones internacionales. La dificultad fundamental ha girado en torno a la cuestión de saber hasta que punto los nuevos rasgos que introduciría la labor de codificación, como la mayor estabilidad, la generalización y la uniformización, podrían alterar el proceso espontáneo mediante el que las Organizaciones internacionales habían ido elaborando un cuerpo de soluciones acorde con las necesidades y las características propias de cada Organización. Con la codificación del derecho relativo a las Organizaciones internacionales, lo que se ganaría en estabilidad y generalidad, podría perderse en dinamismo y adaptabilidad.

¹³.- Artículo 2, apartado 1, letra j.

En otras palabras, se planteaba la duda sobre la conveniencia de la codificación de cualquier materia relativa al derecho de las Organizaciones internacionales. A ello se añadía el planteamiento de que o bien se emprendía una amplia tarea de codificación de todos los aspectos de derecho internacional relativos a las Organizaciones internacionales o bien se consideraba que los resultados de la labor de codificación y desarrollo progresivo que se obtuvieran en relación con los Estados serían igualmente aplicables a las Organizaciones internacionales.

La CDI ha adoptado siempre, en este sentido, una posición muy pragmática. Así, además de limitarse a ofrecer una definición simple del concepto de Organización internacional, ha buscado la adecuación a los problemas específicos de las Organizaciones internacionales de las normas existentes en relación con los Estados. En líneas generales, la opción de la CDI ha sido la de no agregar a cada proyecto de convención sobre materias de derecho internacional relativas a los Estados las correspondientes disposiciones de adaptación a las particularidades de las Organizaciones internacionales. En algunos casos se ha llegado a la elaboración de normas específicas ¹⁴, pero gran parte de las materias relativas a las Organizaciones internacionales se han reconducido al tema de las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales.

Respecto a nuestro objeto de estudio, fué la propia CDI quien señaló a la Asamblea General ¹⁵ que, al margen de las relaciones diplomáticas entre Estados, existían también las relaciones diplomáticas entre los Estados y los "organismos internacionales", y que también era de interés la cuestión de los privilegios e inmunidades de estas Organizaciones. En consonancia con ello, la Asamblea General adoptó el 5 de diciembre de 1958 su resolución 1289 (XIII) por la que invitaba a la Comisión de Derecho Internacional a "llevar adelante el examen de la cuestión de las

¹⁴.- Por ejemplo la Convención de Viena de 1986 sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre Organizaciones internacionales o el proyecto de Protocolo facultativo sobre el estatuto del correo y de la valija de las Organizaciones internacionales de carácter universal.

¹⁵.- Vid. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 9º período de sesiones, Documento A/3623 suplemento nº 9, párr. 14, reproducido en ACDI 1957, Vol. II y Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 10º período de sesiones, Documento A/3859, suplemento nº 9, párrafos 51 y 52, reproducido en ACDI 1958, Vol. II.

relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales intergubernamentales". A partir de esta resolución, la CDI introdujo en su programa de trabajo el tema de "Las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales". Como veremos, el tema se dividiría posteriormente en dos partes, dedicándose la segunda de ellas a la condición jurídica de las Organizaciones internacionales, de sus funcionarios y expertos y de las personas que mantienen relaciones oficiales con ellas.

En este primer Capítulo se estudian sucesivamente las normas jurídicas internacionales que rigen las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales, los problemas que plantea su codificación y la labor realizada por la Comisión de Derecho Internacional en relación con esta materia.

I.- LAS NORMAS JURIDICAS INTERNACIONALES QUE RIGEN LAS RELACIONES ENTRE LOS ESTADOS Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

La condición jurídica y los privilegios e inmunidades tanto de las Organizaciones internacionales, como del personal a su servicio y de las personas que mantienen relaciones oficiales con ellas, están establecidos fundamentalmente ¹⁶ en el instrumento constitutivo de la propia Organización internacional, en convenios internacionales específicos sobre privilegios e inmunidades, en otros acuerdos internacionales como los acuerdos de sede, o en las decisiones y resoluciones propias de cada Organización internacional, así como en su práctica establecida ¹⁷.

¹⁶.- Vid. P. CAHIER: Etude des accords de siège conclus entre Organisations Internationales et les Etats où elles résident, Casa Editrice Dott. A. Giuffrè, Milano 1959, pág. 4.

¹⁷.- Sin que ello signifique obviar las disposiciones de derecho interno que en cada caso sean pertinentes. De otra parte, en el primer Informe que presentó el Secretario General sobre la cuestión del respeto de los privilegios e inmunidades de los funcionarios de las Naciones Unidas y de los Organismos especializados se indicaba como consideración previa a los datos del Informe que: "La legislación que regula el estatuto, las prerrogativas y las inmunidades de los funcionarios debe estar integrada principalmente por la Carta de las Naciones Unidas y los demás instrumentos constitutivos de las Organizaciones interesadas, las Convenciones sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas, de los Organismos especializados y del OIEA, los diversos Acuerdos sobre las Sedes, los Acuerdos modelos de asistencia básica del PNUD y la práctica seguida por el sistema de las Naciones Unidas con respecto a la aplicación de los acuerdos mencionados". Este marco normativo es, evidentemente, aplicable igualmente al estatuto de los expertos en misión y de las personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización de las

El análisis de las normas de derecho internacional existentes sobre esta materia pone de relieve su doble carácter en el sentido de que, sin dejar de ser normas de derecho internacional son, al mismo tiempo, las reglas propias de cada Organización internacional. Ambas perspectivas se interrelacionan, influyen y limitan mutuamente: como normas de derecho internacional precisan el consentimiento de los Estados, pero la finalidad que se persigue con la creación de una Organización internacional ampara también el desarrollo de nuevas funciones y competencias de carácter implícito.

En el contexto de la condición jurídica de las Organizaciones internacionales, de sus funcionarios y expertos y de las personas que tienen relaciones oficiales con ellas, las limitaciones derivadas de la primera perspectiva se expresan claramente. En efecto, todas estas normas y la práctica seguida en relación con su aplicación tienen básicamente una dimensión externa en la medida en que, careciendo las Organizaciones internacionales de base territorial, sus actividades siempre se llevan a cabo en el territorio de un Estado. De ahí se derivan dos consecuencias: en primer lugar, que en este sector del ordenamiento internacional la reciprocidad no tiene ninguna función a cumplir ni en la concesión ni en la garantía de los privilegios e inmunidades que se otorguen ¹⁸; y, en segundo lugar, que corresponde, por tanto, primordialmente a los Estados definir y consentir ¹⁹, ya sea tácita o expresamente, la condición jurídica de las Organizaciones internacionales en su territorio ²⁰.

Naciones Unidas. Vid. Respeto de las prerrogativas e inmunidades de los funcionarios de las Naciones Unidas y los Organismos especializados. Informe del Secretario General, Documento A/C.5/36/31 de 4 de noviembre de 1981, párr. 3 a). Vid. asimismo en *infra*, Capítulo Segundo, epígrafe IV.3.A).

¹⁸.- Contrariamente a lo que sucede en relación con los privilegios e inmunidades diplomáticas que se reconocen a los representantes de los Estados. Para JENKS este es precisamente uno de los elementos diferenciadores de los privilegios e inmunidades diplomáticas en relación con lo que él denomina inmunidades internacionales aplicables a las Organizaciones internacionales, a sus funcionarios y a los representantes de sus Estados miembros. Vid. C.W. JENKS: International Immunities, Stevens, London 1961, pág. xxxvi. En el mismo sentido M. VIRALLY: "L'ONU devant le droit", op. cit, pág. 512.

¹⁹.- Como veremos, los Convenios multilaterales u otros acuerdos internacionales abiertos a la emisión del consentimiento de los Estados permiten ejecutar particularmente disposiciones de índole general contenidas en los tratados constitutivos de las Organizaciones internacionales. Vid. A.J. RODRIGUEZ CARRION: Lecciones de Derecho Internacional Público, 2ª edición, Tecnos, Madrid 1990, pág. 140.

²⁰.- Aunque queda al margen de nuestro estudio, ha de señalarse que en numerosos Estados juegan una función imprescindible sus propias normas de derecho interno concediendo determinados privilegios e inmunidades a las Organizaciones internacionales. El estatuto jurídico

Desde la segunda de las perspectivas que enunciábamos antes, la de las reglas propias de cada Organización, también se hacen evidentes las limitaciones. En efecto, como hemos visto anteriormente, las reglas propias de cada Organización se configuran como salvaguardias que derogan la aplicación de normas generales de derecho internacional en atención a las particularidades y singularidades propias de cada Organización internacional. Así, en la Convención de Viena de 1975 que regula la condición jurídica de los representantes de los Estados ante las Organizaciones internacionales de carácter universal y ante las conferencias internacionales convocadas por ellas se establecieron disposiciones para regular las relaciones entre la Convención y las reglas pertinentes de la Organización internacional ²¹.

Atendiendo a esta doble perspectiva de análisis, normas de derecho internacional y reglas propias de cada Organización internacional, vamos a realizar el estudio de las diferentes categorías de normas existentes: los instrumentos constitutivos, las convenciones multilaterales sobre privilegios e inmunidades, otros acuerdos internacionales, en particular los acuerdos de sede, así como las decisiones y resoluciones y la práctica establecida por la Organización. En razón del objeto concreto de nuestro estudio centraremos el análisis particularmente en el ámbito de las Naciones Unidas.

1.- LOS INSTRUMENTOS CONSTITUTIVOS.

Los tratados constitutivos de las Organizaciones internacionales son el instrumento jurídico por el cual los Estados crean una Organización internacional, le asignan unos objetivos y en función de ellos unas competencias y una determinada

deriva del derecho internacional pero la legislación interna puede ser necesaria para asegurar su efectivo reconocimiento. Así, como indicaba JENKS, esta legislación interna "is declaratory and not constitutive". Vid. C.W. JENKS: "The legal personality of International Organizations", BYBIL 1945, pág. 270.

²¹.- Entendiéndose las disposiciones de la Convención sin perjuicio de las reglas pertinentes de la Organización o de las disposiciones pertinentes del reglamento de la conferencia (Artículo 3). En otros términos, el contenido de estas disposiciones constituye una salvaguardia que deroga, en su caso, las estipulaciones de la Convención en favor de las reglas propias de la Organización. De otra parte, cabe recordar también que el artículo 4 de la Convención establece una cláusula parecida en relación con los acuerdos internacionales ya existentes o a celebrar posteriormente.

estructura orgánica de carácter permanente. Se trata de un tratado internacional sin mayores particularidades que cualquier otro en lo que respecta a su celebración ²², pero que se configura como la norma fundamental a partir de la cual se estructurará y desarrollará una Organización internacional ²³.

Desde la perspectiva actual parece absolutamente lógico que si los Estados creadores de la Organización internacional pretenden que ésta pueda realizar las funciones para la que ha sido establecida de la mejor manera posible y con la mayor eficiencia, establezcan también en el tratado constitutivo previsiones, más o menos genéricas, sobre el estatuto jurídico que están dispuestos a conceder a la Organización internacional. Sin embargo, no en todos los supuestos ha sido así.

El Pacto de la Sociedad de Naciones sólo establecía dos disposiciones en relación con los privilegios e inmunidades: por un lado, que los representantes de los Miembros y los agentes de la Sociedad gozarían en el ejercicio de sus funciones de los privilegios e inmunidades diplomáticas ²⁴; y, por otro lado, que los edificios y terrenos ocupados por la Sociedad serían inviolables ²⁵. Estas dos proposiciones eran, sin embargo, de carácter demasiado genérico como para poder establecer a partir de ellas un régimen jurídico claro y preciso que tuviera en cuenta las particularidades propias de una Organización internacional ²⁶.

Los desarrollos posteriores realizados sobre esta materia en los instrumentos

²².- De hecho, el artículo 5 de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados incluye en su ámbito de aplicación a los tratados que sean instrumentos constitutivos de una Organización internacional, aunque sin perjuicio, por supuesto, de cualquier norma pertinente de la Organización.

²³.- Vid., por ejemplo, J.D. GONZALEZ CAMPOS: Derecho de las Organizaciones Internacionales, Curso mimeografiado, Escuela de Funcionarios Internacionales, Madrid 1966-1967, pág. 24; M. VIRALLY: "L'ONU devant le droit", op. cit., pág. 513; y R. MONACO: "Le caractère constitutionnel des actes institutifs d'Organisations internationales", Mélanges offerts à Charles Rousseau. La Communauté internationale, Pedone, París 1974, pág. 154, cuando afirma que el instrumento constitutivo de una Organización internacional "revêt la forme du pacte mais possède la substance de la constitution".

²⁴.- Artículo 7.4.

²⁵.- Artículo 7.5.

²⁶.- Vid. C.W. JENKS: International .., op. cit., pág. 1.

constitutivos de numerosas Organizaciones internacionales han conducido a que, en la práctica, lo más usual sea que dichos instrumentos constitutivos contengan disposiciones confiriendo ciertos privilegios e inmunidades a la propia Organización, a los representantes de los Estados Miembros y a las personas que actúan en nombre de la Organización. Puede afirmarse que esta evolución tiene su punto de inflexión en la Carta de las Naciones Unidas cuyo artículo 105 dispone en sus dos primeros apartados que:

- "1. La Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos.
2. Los representantes de los Miembros de la Organización y los funcionarios de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización."

Aunque estas previsiones son también de carácter genérico, lo más destacable de ellas es el cambio de perspectiva que reflejan respecto a disposiciones anteriores: de una parte, la Organización gozará no sólo de la inviolabilidad de sus locales sino que sus privilegios e inmunidades comprenderán todos aquellos que sean "necesarios para la realización de sus propósitos"; de otra, los representantes de los Estados y los funcionarios de la Organización no gozarán de los privilegios e inmunidades diplomáticas en el ejercicio de sus funciones, sino que gozarán de los privilegios e inmunidades que les sean "necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización".

En las propuestas de Dumbarton Oaks, sin embargo, no había previsiones al respecto, ni con el tenor anterior ni con esta nueva perspectiva ²⁷. Algunas de las enmiendas relativas a esta materia presentadas en la Conferencia de San Francisco insistían en la conveniencia de otorgar a los representantes de los miembros y a los agentes de la nueva Organización los privilegios e inmunidades reconocidos a los

²⁷.- Ausencia particularmente criticada por C.W. JENKS, para quien, si bien podían ser de carácter general, en la Carta debían recogerse los principios generales respecto a esta materia. Vid. C.W. JENKS: International .., op. cit., pág. 13.

agentes diplomáticos ²⁸, manteniendo así el principio establecido en el Pacto de la Sociedad de Naciones. Finalmente, y siguiendo la propuesta del Reino Unido ²⁹, el Subcomité A, del Comité IV/2, propuso el que se convertiría en texto definitivo del artículo 105 ³⁰.

En el Informe del Comité IV/2 recomendando la inserción en la Carta del citado texto, se subrayaba especialmente el cambio de enfoque adoptado con estas palabras:

"le Comité a estimé devoir éviter le terme 'diplomatique' et a préféré lui substituer un critère plus approprié, reposant, pour l'Organisation, sur la nécessité de pouvoir réaliser ses buts et, pour les représentants de ses Membres comme pour ses agents, sur la nécessité de pouvoir exercer leurs fonctions d'une façon indépendante." ³¹

El alcance de estos privilegios e inmunidades se fundamenta, por tanto, en su necesidad funcional, es decir, que deberían comprender todo aquello, pero sólo todo aquello, que fuera necesario para la realización de los propósitos de la Organización o, en el caso de los representantes de los Miembros y de los funcionarios, para cumplir sus funciones en relación con la Organización. Este es el principio fundamental que queremos ya desde aquí retener porque será el que justificará para los expertos y demás personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización de las Naciones Unidas un determinado ámbito de privilegios e inmunidades, ante la carencia, en determinados supuestos, de normas precisas.

Términos similares a los empleados en el artículo 105 de la Carta, y de ahí la consideración de la Carta como punto de inflexión, se adoptaron en buen número de

²⁸.- Por ejemplo, las enmiendas de Méjico (UNCIO, Vol. 4, pág. 214) y las enmiendas de Bélgica (ibid., pág. 484), aunque en estas últimas sólo se preveían las inmunidades reconocidas a los agentes diplomáticos para los funcionarios de rango superior, proponiendo para el resto de funcionarios sólo la inmunidad de jurisdicción por los actos llevados a cabo en el ejercicio de sus funciones.

²⁹.- UNCIO, Vol. 13, pág. 772.

³⁰.- Vid. Informe del Subcomité A en UNCIO, Vol. 13, pág. 781.

³¹.- UNCIO, Vol. 13, pág. 714.

otros instrumentos constitutivos, tanto de Organismos especializados ³² como de otras Organizaciones internacionales de carácter regional ³³. Ahora bien, por su carácter genérico, se colegía necesaria la adopción de normas precisas y concretas. En efecto, y como subrayó el propio Comité IV/2 de la Conferencia de San Francisco, el texto propuesto como artículo 105 de la Carta

"n'énumere pas les privilèges et immunités dont il impose le respect aux Etats membres. Une telle énumération a été estimée superflue." ³⁴

Superflua quizás para incluir su enumeración en la Carta, pero que se revelaría necesaria para el buen funcionamiento de la Organización. El mecanismo utilizado para completar y detallar los privilegios e inmunidades ha consistido, básicamente, en la adopción de convenciones multilaterales y en la celebración de otros acuerdos internacionales.

La última consideración a formular en relación con los instrumentos constitutivos concierne, en particular, a la superior posición que, sobre cualquier otro acuerdo internacional, tiene la Carta de las Naciones Unidas en virtud de lo dispuesto en el artículo 103 ³⁵. De ello se infiere, como veremos, que las obligaciones del artículo 105

³².- Así, el artículo 40 de la Constitución de la OIT (UNTS, Vol. 15, pág. 35), los artículos 66 y 67 de la Constitución de la OMS (UNTS, Vol. 14, pág. 185, texto en español pág. 258) y el artículo 27 de la Convención de la OMM (UNTS, Vol.77, pág. 143). Incluso en algunos instrumentos constitutivos se realiza en este sentido una remisión expresa a los artículos 104 y 105 de la Carta de las Naciones Unidas como se hizo, por ejemplo, en el artículo XII de la Constitución de la UNESCO (UNTS, Vol. 4, pág. 275).

³³.- Así se hizo, por ejemplo, en los artículos 103 y 104 de la Carta de la OEA (UNTS, Vol. 109, pág. 3) y en el artículo 40 del Estatuto del Consejo de Europa (UNTS, Vol. 87, pág. 103). De otra parte, en otras Organizaciones internacionales el sistema adoptado fué el de aprobar un Protocolo anexo al correspondiente instrumento o tratado constitutivo en el que se recogerían las facilidades, privilegios e inmunidades de la Organización, de los representantes de los Estados y de sus funcionarios. Es el caso, por ejemplo, de la CECA, la CEE y la CEEA cuyos respectivos Protocolos fueron refundidos, al adoptarse en 1965 el Tratado por el que se constituía un Consejo y una Comisión únicas, en el Protocolo sobre los Privilegios e Inmunidades de las Comunidades Europeas de 8 de abril de 1965.

³⁴.- UNCIO, Vol. 13, pág. 715.

³⁵.- El artículo 103 de la Carta dispone: "En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta".

de la Carta, aunque tengan sus pormenores de aplicación en otros acuerdos internacionales, se imponen necesariamente por sí mismas. En otras palabras, que el principio de la necesidad funcional establecido en el artículo 105 prima sobre cualquier otra disposición convencional. Al establecer los pormenores de su aplicación, los Estados habrán de concretar cual será el alcance exacto de los privilegios e inmunidades necesarios. El examen de la práctica internacional no permite, como veremos, el establecimiento de suficientes reglas generales, pero sí ofrece indicios suficientes de lo que se ha ido determinando, en cada caso concreto, como privilegios e inmunidades necesarios para cada categoría de las personas que son objeto de nuestro estudio.

2.- LOS CONVENIOS MULTILATERALES SOBRE PRIVILEGIOS E INMUNIDADES.

El carácter genérico de las disposiciones que sobre privilegios e inmunidades se estipulan normalmente en los instrumentos constitutivos de las Organizaciones internacionales, conlleva, a menudo, que en ellos mismos se prevea la posterior adopción de acuerdos internacionales entre los Estados miembros de la Organización en relación con los privilegios e inmunidades de la Organización, de sus funcionarios y expertos y demás personas que mantienen relaciones oficiales con ella. Es el caso, por ejemplo, del artículo 105.3 de la Carta que dispone que

"La Asamblea General podrá hacer recomendaciones con el objeto de determinar los pormenores de la aplicación de los párrafos 1 y 2 de este Artículo, o proponer convenciones a los Miembros de las Naciones Unidas con el mismo objeto."

En el Comité IV/2 de la Conferencia de San Francisco se destacó especialmente que, ya fuera formulando recomendaciones como proponiendo convenciones, esta disposición establecía una facultad, que podría ser o no ejercida por la Asamblea General, pero que en ningún caso supondría perjuicio alguno en relación con las disposiciones de los dos primeros apartados del artículo 105. En estos dos primeros apartados se enuncian, como decíamos, normas que son obligatorias para todos los Estados Miembros desde la entrada en vigor de la Carta. En opinión del Comité,

"cette règle doit jouer en tout état de cause, son empire n'étant nullement subordonné à l'exercice par l'Assemblée de la faculté prévue" ³⁶

Para el Comité, el principio estaba claramente establecido en el artículo 105 y a partir de él ningún Estado miembro podía obstaculizar el funcionamiento de la Organización o tomar medidas que comportasen cargas, financieras o de otro tipo, sobre la Organización ³⁷. En este sentido, la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas, al tiempo que transmitía a la Asamblea General un estudio y un proyecto de convención sobre los privilegios e inmunidades preparado por su Comité Ejecutivo ³⁸, recomendaba a la Asamblea General que hiciera uso de la facultad que le confería el artículo 105.3 de la Carta, aún cuando la obligación de los Estados miembros de acordar a las Naciones Unidas, sus funcionarios y a los representantes de sus Miembros, todos los privilegios e inmunidades necesarios para cumplir sus funciones

"operates from the coming into force the Charter and is therefore applicable even before the conventions referred to in paragraph 3 of article 105" ³⁹

Abundando en esta idea, que consideramos especialmente significativa en conexión con el objeto de nuestro estudio, se pronunciaría el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas ante la Sexta Comisión en 1967 cuando, en relación con esta cuestión, afirmó que

"el propio artículo 105 concedía los privilegios e inmunidades necesarios. Esta es una obligación que incumbe a todos los Miembros de las Naciones Unidas, independientemente de que se hayan adherido o no a la Convención cuyo objeto fué determinar

³⁶.- UNCIO, Vol. 13, pág. 714.

³⁷.- Ibid., pág. 715.

³⁸.- Reproducido en Handbook on the legal status, privileges and immunities of the United Nations, Documento ST/LEG/2, Nueva York 1952, pág. 341-345.

³⁹.- Informe de la Comisión Preparatoria, Documento PC/20, reproducido asimismo en *ibid.*, Documento ST/LEG/2, pág. 349 y ss.

los pormenores de aplicación." ⁴⁰

Además de para determinar los detalles y pormenores, la necesidad de una Convención multilateral venía condicionada por el hecho de que la Organización y sus funcionarios no iban a actuar sólo en el territorio del Estado huésped, sino que para cumplir sus fines podían necesitar establecerse, viajar o mantener relaciones oficiales con cualquier persona en cualquier lugar del mundo ⁴¹.

Por todas estas razones, en su trigésima primera sesión plenaria celebrada el 13 de febrero de 1946, la Asamblea General aprobó el texto de la Convención sobre las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas y lo sometió a cada uno de los Miembros de la Organización para su aprobación ⁴². En Capítulos posteriores y en la medida que lo requieran las cuestiones planteadas en el estudio, se harán las referencias pertinentes a determinadas disposiciones de la Convención General. Parece más interesante señalar ahora que, en relación con esta Convención y, **mutatis mutandi**, con otros acuerdos internacionales del mismo carácter, se plantean dos problemas de interés: uno claramente jurídico, el de la posición de la Organización en relación con la Convención y otro, de tintes más políticos, el de la posición de los Estados, en particular de los Estados huéspedes.

En relación con el primer problema, ha de señalarse que, estrictamente, la Organización no pasa a ser parte en la Convención porque ni la ratifica ni se adhiere a ella ⁴³, sino que la aprueba y propone a los Estados Miembros para su ratificación y adhesión, pero es evidente que la Organización ocupa un papel destacado. En el caso

⁴⁰.- Vid. Exposición del Asesor Jurídico de las Naciones Unidas en la 1016ª sesión de la Sexta Comisión, celebrada el 6 de diciembre de 1967, Documento A/C.6/385 de 6 de diciembre de 1967, que también figura reproducida como Opinión Jurídica en AJNU 1967, Documento ST/LEG/SER.C/5, pág. 338-342.

⁴¹.- Por lo que la Organización "will require, in the territories of all Members, the same kind of privileges and immunities as it has in the country of its seat". Vid. Estudio del Comité Ejecutivo de la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas, reproducido en Handbook of the legal status ..., Documento ST/LEG/2 ya citado, pág. 342.

⁴².- Resolución 22 (II) de 13 de febrero de 1946 (UNTS, Vol. 1, pág. 15 y BOE de 17 de octubre de 1974). En adelante se cita normalmente como Convención General.

⁴³.- Vid. en este sentido K. KARUNATILLEKE: "Essai d'une classification des accords conclus par les Organisations internationales, entre elles ou avec des États", RGDIP, 1971.1, pág. 36.

de la Convención General, está claro que los derechos y obligaciones en ella contenidos son de los Miembros de las Naciones Unidas y que los son para con las Naciones Unidas ⁴⁴. Si lo son para con las Naciones Unidas se colige de ello que la Organización propiamente dicha tiene un interés real en asegurar y proteger los derechos reconocidos por la Convención.

Respecto a esta cuestión cabe señalar las particularidades del proceso que se sigue con la Convención sobre las prerrogativas e inmunidades de los Organismos especializados ⁴⁵. La Convención, tendente a la unificación, en la medida de lo posible, de los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas y los diversos Organismos especializados ⁴⁶, fué aprobada por la Asamblea General y, como la anterior, sometida a la posterior adhesión de los Miembros de las Naciones Unidas o de todo otro Estado Miembro de uno o varios Organismos especializados. La particularidad de esta Convención estriba en que requería también la aceptación de cada uno de los Organismos especializados. En efecto, al margen de las cláusulas-tipo establecidas en la Convención, se preveía en ésta que el Consejo Económico y Social propondría a cada Organismo especializado ⁴⁷, un proyecto de Anexo con normas particulares para cada uno de ellos que debería ser aprobado por el Organismo especializado interesado conforme al procedimiento previsto en su instrumento constitutivo. En otras palabras, aunque el Organismo especializado no pasase a ser parte en la Convención, se hacía más evidente en este supuesto la particular posición y el interés jurídico que detenta cada Organismo especializado en relación con el respeto de los derechos y obligaciones reconocidos en la Convención.

⁴⁴.- Así, en su Sección 35 se afirma que: "La presente convención continuará en vigor entre las Naciones Unidas y todos los Miembros que hayan depositado los instrumentos de adhesión durante el tiempo que el Miembro continúe siendo Miembros de las Naciones Unidas, o hasta que la Asamblea General apruebe una convención general revisada y dicho Miembro forme parte de esa nueva convención" (el subrayado es nuestro).

⁴⁵.- Aprobada por la Asamblea General mediante su resolución 179 (II) de 21 de noviembre de 1947 [UNTS, Vol. 33, pág. 261 (texto en español pág. 329) y BOE de 25 de noviembre de 1974].

⁴⁶.- Como se afirma en su preámbulo y como se desprendía de la resolución 22 D (I) de 13 de febrero de 1946 de la Asamblea General.

⁴⁷.- Teniendo en consideración las funciones asignadas por su instrumento constitutivo y una vez vinculado con las Naciones Unidas mediante el mecanismo dispuesto en los artículos 57 y 63 de la Carta y sobre el que nos extenderemos en el Capítulo Sexto.

El otro problema planteado, el de la posición de los Estados, se revela más complejo todavía. En efecto, tanto del artículo 105 de la Carta como del contenido de la Convención General se derivan tan sólo obligaciones para los Estados, en particular para el Estado huésped. Su compromiso para con la Organización no está reforzado con garantías como la reciprocidad y, sin embargo, es completo, sin limitaciones ni reservas por razones de seguridad. La única previsión que establece la Convención General que podría leerse en clave limitativa es la Sección 36 que autoriza la conclusión de acuerdos suplementarios con cualquier Miembro o Miembros para ajustar en lo que respecta a tal Miembro o Miembros las disposiciones de esta Convención. Como veremos, estos acuerdos suplementarios, en especial los acuerdos de sede y en particular el Acuerdo relativo a la sede celebrado con los Estados Unidos, serán referencias constantes cuando analicemos el estatuto de las personas que tienen relaciones oficiales con la Organización ante la carencia de disposiciones generales en la Convención General respecto a ellas.

Como indicadores de lo compleja que puede resultar esta cuestión y de la importancia de los intereses políticos subyacentes, pueden apuntarse dos elementos que se refieren precisamente a esta Convención General y que serán objeto de posteriores consideraciones: el primero, que aunque la Convención General ha sido ampliamente ratificada, los Estados Unidos no pasaron a ser parte en la Convención hasta el 29 de abril de 1970; segundo, que varios Estados formularon reservas en relación con el procedimiento previsto en la Sección 30 para la solución de las controversias derivadas de la interpretación o aplicación de la Convención ⁴⁸.

Por último, ha de señalarse que la práctica seguida por las Naciones Unidas en relación con la Convención General permitirá al Asesor Jurídico afirmar que sus normas y principios

"gozan de aceptación tan amplia actualmente que se han convertido en parte del derecho

⁴⁸.- Vid., por ejemplo, las de Albania, Argelia, Bielorrusia, China, Checoslovaquia, República Democrática de Alemania, Indonesia, Nepal, Rumania, Ucrania, Unión Soviética y Vietnam. El 7 de agosto, el 9 de diciembre de 1989 y el 19 de julio de 1990, Bulgaria, Hungría y Mongolia respectivamente, notificaban al Secretario General la retirada de sus reservas a la Sección 30 del artículo VIII de la Convención General. Vid. Multilateral treaties deposited with the Secretary-General. Status as at 31 december 1990, Documento ST/LEG/SER.E/9.

internacional general que rige las relaciones de los Estados y de las Naciones Unidas.”

49

En definitiva, y en la línea argumental que estamos siguiendo, tres son las ideas centrales que cabe retener: en primer lugar, que la norma obligatoria es la que afirma el carácter funcional de los privilegios e inmunidades tanto de la Organización como de los representantes de los Estados miembros y de los funcionarios o agentes de la Organización; norma que, contenida en los párrafos 1 y 2 del artículo 105 y recogida en la Convención General y en otros instrumentos similares, cabe considerar como norma de derecho internacional general. En segundo lugar, que los privilegios e inmunidades reconocidos a la Organización para la realización de sus propósitos amparan todos los órganos, locales, actividades y personas que contacten con la Organización para la realización de estos propósitos, aunque en la Carta no estén expresamente previstos ni unos ni otros. Por último, que la Organización es parte interesada en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados, por lo que le compete a ella un determinado papel en la aplicación y el control del cumplimiento de las normas sobre privilegios e inmunidades.

3.- OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES.

Al margen de los convenios multilaterales sobre privilegios e inmunidades, son numerosas otras normas de carácter convencional que detallan y precisan las facilidades, privilegios e inmunidades, tanto de la Organización internacional como de sus funcionarios y expertos y de las personas que mantienen relaciones oficiales con ellas. Se trata de normas convencionales de carácter bilateral, en las que una de las partes es la Organización internacional, con lo que aquí sí está claro que corresponden a la Organización los derechos y obligaciones que se deriven del acuerdo en cuestión.

Entre estas normas destacan de manera particular los acuerdos de sede. En efecto, y como es obvio, la carencia de base territorial de las Organizaciones

⁴⁹.- Vid. la exposición ya citada del Asesor Jurídico, Documento A/C.6/385, pág. 6.

internacionales impone unas especiales relaciones con el o los Estados donde tengan establecida sus sedes, sobre los que repercuten las ventajas e inconvenientes, políticos y económicos, del establecimiento de la sede de la Organización.

La articulación jurídica de estas relaciones evolucionó desde bases eminentemente prácticas a una precisa regulación convencional a partir, en especial de los acuerdos concluidos entre el Consejo Federal Suizo y el Secretario General de la Sociedad de Naciones. El Modus Vivendi de 1921, completado en 1926⁵⁰, contenía disposiciones detalladas sobre el estatuto de la Sociedad de Naciones en Suiza y reconocía a los funcionarios de la Sociedad una inviolabilidad y una inmunidad de jurisdicción civil y penal que variaban según las diferentes categorías de funcionarios.

Generalizada la regulación convencional en esta materia, se hace preciso realizar una distinción con pretensiones sistemáticas entre los acuerdos de sede y los acuerdos para actividades operacionales. El objeto de los primeros es regular el estatuto de la Organización en el territorio de un Estado⁵¹, mientras que los segundos tienen por objeto garantizar el ejercicio de las funciones y actividades de la Organización. No cabe, empero, pretender hacer una distinción muy rigurosa pues, en muchos casos, el mismo acuerdo internacional puede ser, en parte de sede y en parte operacional⁵².

A) LOS ACUERDOS DE SEDE.

Los acuerdos de sede pueden clasificarse en tres categorías: los acuerdos relativos a la sede principal de la Organización, los acuerdos relativos a sedes secundarias o regionales y los acuerdos de sede *ad hoc* para la celebración de un período de sesiones, de una reunión o de una conferencia internacional. En ellos se

⁵⁰.- Tanto el "Modus Vivendi" provisional de 1921 como el "Modus Vivendi" de 1926 con el Consejo Federal Suizo están reproducidos en M. HILL: Immunities and privileges of International Officials, Carnegie Endowment for International Peace, Washington 1947, pág. 121 y ss.

⁵¹.- En la completa definición de CAHIER, los acuerdos de sede son "des accords conclus entre une Organisation Internationale et un Etat dans le but d'établir le statut de cette Organisation dans l'Etat ou elle a son siège et de délimiter les privilèges et immunités qui lui seront accordés ainsi qu'à ses fonctionnaires". Vid. P. CAHIER: Etude des accords de siège .., op. cit., pág. 1.

⁵².- Vid. en este sentido, K. KARUNATILLEKE: "Essai d'une classification ..", op. cit., pág. 48.

materializan en detalle los principios generales que la práctica internacional ha ido formando y que se reconducen a la naturaleza funcional del estatuto jurídico reconocido.

Como referimos nuestro análisis a la práctica realizada por las Naciones Unidas vamos a abordar, en primer lugar, algunos aspectos del Acuerdo relativo a la sede celebrado con los Estados Unidos de América, para señalar después acuerdos de las otras categorías celebrados por las Naciones Unidas.

Sobre la base de la recomendación de la Comisión Preparatoria ⁵³, la Asamblea General decidió en su primer período de sesiones que la sede de la Organización se estableciera en los Estados Unidos ⁵⁴, lo que había de comportar la negociación con las autoridades de ese país de los arreglos necesarios ⁵⁵. El Acuerdo de sede entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos de América fué aprobado mediante la resolución 169 (II) de 31 de octubre de 1947 ⁵⁶. En el Acuerdo de sede se incluyen, como veremos en los Capítulos siguientes, especiales disposiciones en relación con diversas materias que serán objeto de nuestra atención como, en particular, el derecho de acceso al distrito de la sede de personas que han sido invitadas por la Organización, pero lo que se revela más importante, en este momento, es un análisis de alguno de los problemas de fondo subyacentes.

El objetivo fundamental del Acuerdo de sede, tal como dispone su Sección 27, era el de permitir a las Naciones Unidas "ejercer sus funciones y realizar sus propósitos de una manera plena y eficaz". Además de su objetivo fundamental, ha de reseñarse, también en este momento, que la Sección 26 dispone la complementariedad de las disposiciones del Acuerdo de sede en relación con las contenidas en la Convención General. Al margen de que este carácter complementario es predicable en general de

⁵³.- Que, a su vez, se basaba en la decisión del Comité Ejecutivo adoptada el 3 de octubre de 1945 recomendando que la sede permanente de la Organización estuviera en Nueva York y que fué aprobada por 9 votos a favor, tres en contra y dos abstenciones. Vid. Documento ST/LEG/2 ya citado, pág. 346.

⁵⁴.- Resolución 25 (I) de 14 de febrero de 1946.

⁵⁵.- Resolución 99 (I) de 14 de diciembre de 1946.

⁵⁶.- UNTS, Vol. 11, pág. 11.

los acuerdos de sede, es especialmente significativo en el Acuerdo de sede de las Naciones Unidas con los Estados Unidos de América porque este país, como ya hemos dicho, no se adhirió a la Convención General hasta 1970 ⁵⁷.

Las referencias al objetivo fundamental del Acuerdo relativo a la sede y al carácter complementario del Acuerdo son premisas básicas para comprender en sus justos términos los delicados problemas de equilibrio político que se plantean. En este sentido, ha de admitirse, con el profesor CAHIER, que el objeto de todo acuerdo de sede es el de "concilier les intérêts légitimes de l'organisation internationale et de l'État du siège" ⁵⁸.

En efecto, como ya hemos indicado, de la Carta y de la Convención General se deriva un planteamiento en el que se pone el acento exclusivamente en las obligaciones del Estado huésped. En los Acuerdos de sede, sin embargo, se procede a un ajuste de las disposiciones de la Convención, que se ven complementadas, y en este ajuste sí se tienen en cuenta consideraciones de seguridad del Estado huésped ⁵⁹. Así, en particular, en el Acuerdo de sede se reconoce el derecho del Estado huésped a aplicar los procedimientos de expulsión pertinentes en caso de abuso de prerrogativas.

La posibilidad de que, sin la utilización de la figura de la persona **non grata**, el Estado huésped pueda proceder a la expulsión de una persona vinculada a las Naciones Unidas y que es prácticamente el único derecho que le queda al Estado huésped, tiene el inconveniente que es de aplicación **a posteriori**. Es quizás por ello, que el Congreso de los Estados Unidos al aprobar el Acuerdo de sede anexó una declaración en la que se disponía que

⁵⁷.- Al respecto cabe recordar que KING escribía en 1949 que "The Headquarters Agreement refers to the General Convention, with which it forms a natural complement. Because of this interdependence, United States ratification of the General Convention is necessary to make fully operative the regime of the United Nations in United States territory". Vid. J.K. KING: The privileges and immunities of the personnel of International Organizations, Thèse, Université de Genève, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Genève 1949, pág. 172.

⁵⁸.- P. CAHIER: Étude des accords de siège .., op. cit., pág. 381.

⁵⁹.- Consideraciones que, como indica ZOLLER, si bien no están recogidas en las Convenciones Generales, son de carácter general en el derecho convencional especial que constituyen los acuerdos de sede. Vid. E. ZOLLER: "Sécurité nationale et diplomatie multilatérale - l'expérience des États-Unis comme État hôte de l'Organisation des Nations Unies", AFDI 1988, pág. 110.

"Nothing in the agreement shall be construed as in any way diminishing, abridging, or weakening the right of the United States to safeguard its own security and completely to control the entrance of aliens into any territory of the United States other than the headquarters district and its immediate vicinity" ⁶⁰

En el intercambio de Notas de 21 de noviembre de 1947 por el que entraba en vigor el Acuerdo ⁶¹, el representante de los Estados Unidos hizo constar que el gobierno de este país estaba dispuesto a aplicar el Acuerdo "subject to the provisions of Public Law 357". Para los Estados Unidos, las disposiciones en cuestión constituían claramente una reserva al Acuerdo de sede. Como veremos en los Capítulos Cuarto y Quinto al analizar algunos supuestos de la práctica, la posición de la Secretaría ha sido siempre la de afirmar que como tal reserva carecía de validez jurídica fundando sus argumentos en las siguientes consideraciones jurídicas: a un tratado bilateral no cabe la formulación de reservas y, en todo caso, las enmiendas que se puedan proponer precisan el consentimiento de la dos partes y, en este caso, la Asamblea General al aprobar el Acuerdo de sede no reflejó la aceptación de la declaración americana; en el intercambio de notas mencionado, la observación del representante de los Estados Unidos estaba formulada en términos generales y no mencionaba ninguna reserva; por último, aunque los Estados Unidos tuviesen la intención de formular una reserva, la declaración del Congreso concernía sólo al territorio de los Estados Unidos y no afectaba ni al distrito de la sede ni a su inmediata vecindad ⁶².

Como veremos, la práctica ha demostrado, sin embargo, que la corrección jurídica no ha impedido la aplicación por los Estados Unidos de este pretendido derecho a impedir la entrada en su territorio de personas invitadas por la Organización por

⁶⁰.- Sección 6 de la Joint Resolution adoptada el 4 de agosto de 1947, Public Law 357, 80th Cong., 1st Sess., reproducida junto con el Acuerdo relativo a la sede y el intercambio de Notas por el que entraba en vigor el Acuerdo en Official Documents, AJIL 1949.1, pág. 23.

⁶¹.- Reproducido en UNTS, Vol. 11, pág. 11.

⁶².- Vid. al respecto Accés 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 y 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. En relación con los problemas planteados en estos Documentos vid. *infra* Capítulos Cuarto y Quinto.

consideraciones de seguridad interna ⁶³. A este respecto, la acción de protección de la Organización se ha revelado ineficaz y claramente debilitada.

Al margen del acuerdo relativo a la sede principal de la Organización, en nuestro caso el Acuerdo celebrado entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos, existen otros acuerdos internacionales expresamente celebrados por las Naciones Unidas para el establecimiento de otras sedes o de alguno de sus órganos. En el caso de las Naciones Unidas han de mencionarse, en primer lugar, por ejemplo, el Acuerdo provisional concertado con el Consejo Federal Suizo para la sede europea de las Naciones Unidas ⁶⁴ y el Acuerdo con Holanda en relación con la sede del Tribunal Internacional de Justicia ⁶⁵.

Como dijimos anteriormente, la Convención General autorizaba la conclusión de acuerdos suplementarios con cualquier Estado Miembro sometiéndolos, en cada caso, a la aprobación de la Asamblea General ⁶⁶. Ha de entenderse, ante la ausencia de mayores precisiones, que todos los acuerdos que celebre la Organización en relación con su estatuto jurídico precisarían de la aprobación de la Asamblea General. Lo cierto es que estos primeros acuerdos sí fueron aprobados por la Asamblea General, pero su número empezó a ser tan abundante que puede afirmarse la derogación, por vía

⁶³.- Para ZOLLER, el argumento de la aceptación tácita de la reserva americana en forma de enmienda ante el silencio de la Organización es razonable. Creemos, sin embargo, que la Secretaría ha reiterado su posición jurídica con suficiente claridad y en suficientes ocasiones como para que, las dejaciones que imponen las consideraciones políticas puntuales no se reflejen en el plano del derecho. Vid. E. ZOLLER: "Sécurité nationale et diplomatie ..", op. cit., pág. 111.

⁶⁴.- Acuerdo provisional sobre los privilegios e inmunidades de la Organización de las Naciones Unidas concluido entre el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas y el Consejo Federal Suizo, firmado en Berna el 11 de junio de 1946 y en Nueva York el 1 de julio de 1946 (UNTS, Vol. 1, pág. 163) y aprobado por la Asamblea General mediante su resolución 98 (I) de 14 de diciembre de 1946. Modificado por el Canje de Cartas por el que se modifica el Acuerdo provisional de fechas 11 de junio y 1 de julio de 1946 relativo a los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, concertado entre el Consejo Federal Suizo y el Secretario General de las Naciones Unidas, Berna 5 de abril de 1963 y Ginebra 11 de abril de 1963 (UNTS, Vol. 509, pág. 309).

⁶⁵.- Canje de Cartas constituyendo un acuerdo relativo a los privilegios e inmunidades de los miembros del Tribunal Internacional de Justicia, del Secretario, de los funcionarios de la Secretaría, de los agentes y consejeros de las partes, así como de los testigos y expertos, la Haya 26 de junio de 1946 (UNTS, Vol. 8, pág. 61) y aprobado por la Asamblea General mediante su resolución 90 (I) de 11 de diciembre de 1946.

⁶⁶.- Sección 36 de la Convención General.

consuetudinaria, de este requisito, formalizándose los acuerdos sólo por la Secretaría.

En efecto, ninguno de los Acuerdos de sede celebrados para el establecimiento de las distintas Comisiones Económicas Regionales fué sometido a la aprobación de la Asamblea General, habiéndose celebrado acuerdos con Chile para el establecimiento de la CEPAL ⁶⁷, con Thailandia para la CEPALO ⁶⁸, con Etiopía para la CEPA ⁶⁹, y con Líbano e Irak para la CEPALO ⁷⁰. Además de las Comisiones Económicas Regionales, otros órganos subsidiarios se han establecido en lugares distintos de los de la sede o de las sedes principales. Así, y por citar sólo algunos, la Universidad de las Naciones Unidas en Tokio ⁷¹, el Instituto de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer en Santo Domingo ⁷² y el Instituto de Prevención del Delito y lucha contra la Delincuencia en Helsinki ⁷³.

Pero no sólo se celebran acuerdos específicos para la instalación de las sedes permanentes de órganos subsidiarios. También cuando algún órgano, principal o

⁶⁷.- Convenio entre el gobierno de Chile y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas para regular las condiciones de funcionamiento, en Chile, de la sede de esta organización, Santiago de Chile 16 de febrero de 1953 (UNTS, Vol. 314, pág. 49).

⁶⁸.- Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el gobierno de Thailandia relativo a la sede de la CEPALO en Thailandia, Ginebra 26 de mayo de 1954 (UNTS, Vol. 260, pág. 35).

⁶⁹.- Acuerdo relativo a la sede de la Comisión Económica para Africa, Addis Abeba 18 de junio de 1958 (UNTS, Vol. 317, pág. 101).

⁷⁰.- Acuerdo entre el Gobierno del Líbano y las Naciones Unidas sobre la Sede Provisional de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Asia Occidental, firmado en Beirut el 12 de diciembre de 1978 (reproducido en AJNU 1980, Documento ST/LEG/SER.C/18, pág. 22) y Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Iraq relativo a la Sede de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Asia Occidental, firmado en Bagdad el 13 de junio de 1979 (reproducido en AJNU 1979, Documento ST/LEG/SER.C/17, pág. 10).

⁷¹.- Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Japón relativo a la sede de la Universidad de las Naciones Unidas, firmado en Nueva York el 14 de mayo de 1976 (reproducido en AJNU 1976, Documento ST/LEG/SER.C/14, pág. 15).

⁷².- Acuerdo entre las Naciones Unidas y la República Dominicana relativo al establecimiento en Santo Domingo de la Sede del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la mujer, firmado en Nueva York el 31 de marzo de 1981 (reproducido parcialmente en AJNU 1981, Documento ST/LEG/SER.C/19, pág. 9).

⁷³.- Acuerdo entre las Naciones Unidas y Finlandia para establecer en Helsinki el Instituto de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, asociado a las Naciones Unidas, Nueva York 23 de diciembre de 1981 (reproducido parcialmente en AJNU 1982, Documento ST/LEG/SER.C/20, pág. 23).

subsidiario, ha celebrado períodos de sesiones fuera de su sede principal ha sido necesaria la concertación de los correspondientes acuerdos. Es el caso, por ejemplo, del período de sesiones de la Asamblea General que se celebró en Francia ⁷⁴, o de los períodos de sesiones que el Consejo de Seguridad celebró en Etiopía ⁷⁵ y Panamá ⁷⁶, pero es sobre todo un supuesto abundante en el caso de numerosos órganos subsidiarios. También son numerosísimos los acuerdos *ad hoc* para la celebración de seminarios, reuniones o conferencias internacionales. Algunos de estos acuerdos serán citados en su momento, bastando con mencionar aquí lo abundante de su número y su recopilación en el Anuario Jurídico de las Naciones Unidas.

B) LOS ACUERDOS OPERACIONALES.

El objeto de estos acuerdos es el de permitir el desarrollo de las actividades de la Organización en el territorio de un Estado en el cuadro de una acción puesta en marcha para llevar a cabo la realización de los propósitos de la Organización, ya sea en la esfera económica y social como en la esfera del mantenimiento de la paz. Aunque KARUNATILLEKE prefiere denominarlos acuerdos de gestión ⁷⁷ y DELMOM acuerdos funcionales ⁷⁸, creemos que en el marco de las Naciones Unidas se ha impuesto el término operacional para designar genéricamente las actividades de la Organización en múltiples esferas.

Los más numerosos de entre estos acuerdos son los celebrados en el campo de

⁷⁴.- Canje de cartas constituyendo un acuerdo relativo a la celebración del Sexto período de sesiones de la Asamblea General en París, París 17 de agosto de 1951, con Acuerdo suplementario, París 17 de enero y 4 de febrero de 1952 (UNTS, Vol. 122, pág. 191).

⁷⁵.- Acuerdo entre las Naciones Unidas y Etiopía relativo a los arreglos para las reuniones del Consejo de Seguridad que se celebrarán en Addis Abeba del 28 de enero al 4 de febrero de 1972, firmado en Nueva York el 22 de enero de 1972 (reproducido parcialmente en AJNU 1972, Documento ST/LEG/SER.C/10, pág. 20).

⁷⁶.- Acuerdo entre las Naciones Unidas y Panamá relativo a los acuerdos para las reuniones del Consejo de Seguridad que se celebrarán en Panamá del 15 al 21 de marzo de 1973, firmado en Panamá el 6 de febrero de 1973 (reproducido parcialmente en AJNU 1973, Documento ST/LEG/SER.C/11, pág. 11).

⁷⁷.- Vid. K. KARUNATILLEKE: "Essai d'une classification ..", op. cit., pág. 53.

⁷⁸.- J.H. DELMON: Le droit des accords conclus par les Organisations internationales. Aspects fondamentaux et procédurales, Thèse, Université de Nice, Nice 1972, pág. 48 y ss.

la asistencia técnica y operacional. Su abundancia llevó incluso a la adopción de Acuerdos Modelo y así, el Acuerdo Modelo sobre provisión de asistencia en virtud del PNUD (Asistencia Técnica), el Acuerdo Modelo sobre asistencia operacional, el Acuerdo Modelo sobre asistencia con cargo al PNUD (Fondo Especial) ⁷⁹ y el Acuerdo Modelo sobre asistencia con cargo al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ⁸⁰.

También forman parte de esta categoría de acuerdos los celebrados con los países receptores en relación con diversas operaciones de mantenimiento de la paz. Así, los Acuerdos de las Naciones Unidas con Líbano ⁸¹, con Egipto ⁸², con el Congo ⁸³ y con Chipre ⁸⁴ por citar algunos. De manera similar a la operada en relación con la asistencia técnica, el objeto de estos acuerdos y lo similar de sus disposiciones ha conllevado que, como veremos en el Capítulo Segundo, se haya elaborado un Modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz ⁸⁵.

⁷⁹.- Estos tres Acuerdos Modelo serían sustituidos por el Acuerdo Modelo de Asistencia Básica con los Gobiernos, Documento DP/107 de 7 de abril de 1975.

⁸⁰.- Todos ellos reproducidos como Anexo en Asistencia de las Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo económico y social. Manual de criterios y procedimientos, Documento E/AC.51/GR/21, Nueva York 1970.

⁸¹.- Canje de cartas constituyendo un acuerdo concerniente al estatuto del Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en el Líbano, Nueva York 13 de junio de 1958 (UNTS, Vol. 303, pág. 271).

⁸².- Canje de cartas constituyendo un acuerdo concerniente al estatuto de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en Egipto, Nueva York 8 de febrero de 1957 (UNTS, Vol. 260, pág. 61).

⁸³.- Acuerdo concerniente al estatuto jurídico y los privilegios e inmunidades de la Organización de las Naciones Unidas en el Congo así como las facilidades que le serán otorgadas, Nueva York 27 de noviembre de 1961 (UNTS, Vol. 414, pág. 229).

⁸⁴.- Canje de cartas constituyendo un acuerdo concerniente al estatuto de la Fuerza de las Naciones Unidas encargada del mantenimiento de la paz en Chipre, Nueva York 31 de marzo de 1964 (UNTS, Vol. 492, pág. 57).

⁸⁵.- Vid. Informe del Secretario General, Documento A/45/594 de 9 de octubre de 1990.

4.- LAS DECISIONES Y RESOLUCIONES Y LA PRACTICA ESTABLECIDA POR LA ORGANIZACION INTERNACIONAL.

Como hemos indicado, las convenciones adoptadas sobre el derecho relativo a las Organizaciones internacionales establecen amplias cláusulas de reserva por la que se salvaguardan los acuerdos internacionales y las reglas propias de cada Organización internacional. Con ello se protegen las disposiciones que, en razón del carácter particular de cada Organización, se hayan establecido. En el contexto de las facilidades, privilegios e inmunidades de la Organización y de las personas que mantienen relaciones oficiales con ella, el hecho de que las Organizaciones internacionales carezcan de base territorial podría conducirnos a pensar que en este ámbito sólo las normas acordadas por los Estados, ya sea en el instrumento constitutivo de la Organización o en otros acuerdos internacionales, tienen virtualidad.

Sin embargo, como veremos en los siguientes Capítulos, la práctica de la Organización, expresada o no a través de decisiones y resoluciones, ha generado una dinámica propia que, en lo que respecta al ámbito objeto de nuestro estudio y al margen de la concertación de los acuerdos internacionales pertinentes, opera en un doble nivel: hacia dentro de la Organización, definiendo las capacidades y prerrogativas que en su seno se conceden tanto a los expertos como a las personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas ⁸⁶; pero también hacia afuera, en la medida que la Organización actúa ejerciendo una acción de protección de sus expertos y de las personas por ella invitadas ante los Estados, ya se trate del Estado sede, del Estado nacional de la persona en cuestión o del Estado donde desempeña sus funciones. Esta acción de protección sirve también para precisar la interpretación y aplicación de los acuerdos antes mencionados.

El estudio que se desarrolla en los siguientes Capítulos se basa fundamentalmente en el análisis de la práctica de la Organización en el doble nivel que acabamos de indicar. Baste con indicar, por tanto, que las decisiones y resoluciones de la Organización, así como su práctica establecida, que configuran también las reglas

⁸⁶.- Y en este sentido, las Opiniones Jurídicas de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría constituyen una importante fuente de clarificación e interpretación.

propias de cada Organización, completan la regulación jurídica internacional sobre la condición jurídica de las Organizaciones internacionales, de sus funcionarios y expertos y de las personas que tienen relaciones oficiales con ellas.

II.- LOS PROBLEMAS QUE PLANTEA LA CODIFICACION.

La codificación y el desarrollo progresivo del derecho relativo a la condición jurídica de las Organizaciones internacionales plantea también ciertas cuestiones de carácter doctrinal que conviene abordar antes de emprender el estudio de los trabajos realizados en este sentido por la CDI. Los problemas jurídicos de carácter general siguen presentes y en razón de ellos la CDI sigue debatiendo aún sobre la conveniencia o no de emprender la codificación de la condición jurídica de las Organizaciones internacionales casi treinta años después de haber iniciado sus trabajos sobre esta cuestión ⁸⁷.

Su labor respecto a la segunda parte del tema de las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales, es decir, en lo que respecta a la condición jurídica de las Organizaciones internacionales, de sus funcionarios y expertos y de las personas que mantienen relaciones oficiales con ellas, se ha concretado en la codificación o sistematización de normas y prácticas ya existentes y la identificación de las lagunas normativas o de los problemas específicos que requiriesen regulación jurídica con miras al desarrollo progresivo ⁸⁸. En otras palabras, el método de trabajo empleado por la CDI es un método básicamente inductivo que pretende, por un lado, buscar el mínimo común denominador en relación con las normas y prácticas existentes entre las diferentes Organizaciones internacionales de carácter universal, y, por otro lado, desarrollar nuevas normas uniformes que den respuesta al crecimiento numérico,

⁸⁷.- Vid. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 43º período de sesiones, Documento A/46/10, suplemento nº 10, párr. 283.

⁸⁸.- Vid. en relación con la metodología a seguir el Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 39º período de sesiones, Documento A/42/10, suplemento nº 10, párr. 219, reproducido en ACDI 1987, Vol. II, Segunda parte.

orgánico y competencial de las Organizaciones internacionales ⁸⁹.

Entre las utilidades prácticas de una codificación de la condición jurídica de las Organizaciones internacionales el propio relator especial A. EL-ERIAN apuntaba en su primer Informe ⁹⁰ la uniformización del régimen de los privilegios e inmunidades. Desde el punto de vista de los Estados y de los órganos estatales que mantienen relaciones con las Organizaciones internacionales o con sus funcionarios, sería más cómodo y práctico aplicar a todas ellas y a todos los funcionarios internacionales las mismas disposiciones sobre, por ejemplo, su capacidad contractual y de adquisición de bienes, los trámites aduaneros y de inmigración o la inmunidad jurisdiccional, que tener que aplicar a cada Organización y a los funcionarios de cada Organización internacional normas diferenciadas.

En efecto, las diferencias entre los instrumentos constitutivos de las diversas Organizaciones son fuente de constantes dificultades para los Estados miembros por lo que respecta al trato que ha de darse a los representantes de los Estados, a los funcionarios internacionales y a las mismas Organizaciones. No ha de extrañar, por ello, que se haya desarrollado una corriente de opinión en el sentido de que se haga lo posible para conseguir unas fórmulas lo más uniformes posibles ⁹¹.

Igualmente, desde el punto de vista de una Organización internacional que extiende sus actividades sobre varios países, más aún si la Organización es de carácter universal, sería preferible y mucho más práctico que en cualquier país se le aplicase el mismo régimen de privilegios e inmunidades a que este variase según el país donde tuviese instalada una oficina o tuviese destacados funcionarios. Como indicaba JENKS

⁸⁹.- Ante nuevas necesidades y actividades de las Organizaciones internacionales. En su intervención en la 718ª sesión de la CDI celebrada el 10 de julio de 1963, párr. 52, A.H. TABIBI recogía como ejemplo de nuevas actividades con problemas jurídicos complejos y que en cada país reciben un tratamiento distinto, el programa OPEX que, como veremos en el Capítulo Segundo, suministra servicios de expertos operacionales. Actas resumidas en ACDI 1963, Vol. I.

⁹⁰.- Documento A/CN.4/161, reproducido en Annuaire de la Commission du Droit International, 1963, Vol. II, párr. 170. Vid. asimismo la intervención de EL-ERIAN en la presentación de su Informe en la 717ª sesión de la CDI, de 9 de julio de 1963, párr. 104. Actas resumidas en ACDI 1963, Vol. I.

⁹¹.- Así lo expresa el miembro de la CDI, A.H. TABIBI en su intervención ya citada en la 718ª sesión de la CDI, párr. 50.

"From the standpoint of an international organisation conducting operations all over the world there is a similar advantage in being entitled to uniform standards of treatment in different countries." ⁹²

La pretensión de uniformidad debe, sin embargo, moderarse teniendo en cuenta las diferentes características de cada Organización internacional derivadas de su función y la existencia de ciertas normas convencionales que regulan los privilegios e inmunidades de algunas Organizaciones internacionales ⁹³. En otras palabras, ha de considerarse que, a diferencia de los Estados, las Organizaciones internacionales son fundamentalmente desiguales y, por lo tanto, sólo será posible enunciar normas mínimas ⁹⁴. Por todo ello, se hace previamente necesario determinar tanto el ámbito como la forma que deberá adoptar la codificación que se emprenda, sin olvidar que la codificación puede entrañar ciertos riesgos para la dinámica propia de las Organizaciones internacionales si no se salvaguardan las normas existentes y la facultad de las Organizaciones internacionales para dar origen a nuevas reglas de la Organización.

1.- EL AMBITO DE LA CODIFICACION.

El relator especial EL-ERIAN proponía en su primer Informe que el futuro proyecto de artículos se centrara, en principio, sobre las Organizaciones internacionales de carácter universal para posteriormente examinar si podría ser aplicable o no a las Organizaciones internacionales regionales ⁹⁵. En su opinión, el estudio de estas últimas planteaba problemas específicos, como el reconocimiento por parte de Estados no

⁹².- C.W. JENKS: International Immunities, op. cit., pág. 149.

⁹³.- Como también afirma JENKS en *ibidem.*, "though no complete uniformity is possible in a régime of immunities based on a large number of instruments of different types negotiated by different parties at different times and applied under widely varying conditions".

⁹⁴.- Como afirma P. REUTER en la 755ª sesión de la CDI celebrada el 30 de junio de 1964, párr. 41. Vid. actas resumidas en ACDI 1964, Vol. I.

⁹⁵.- Documento A/CN.4/161 ya citado, párr. 173.

miembros y las relaciones con éstos ⁹⁶, por lo que consideraba preferible retrasar la decisión definitiva a un mayor estudio.

Ante las posiciones contrapuestas de diferentes miembros de la CDI, se optó por posponer la decisión definitiva sobre el ámbito que debería tener la codificación que se emprendiera para más adelante, en función de los avances que aportara el estudio que se realizase por el relator especial. En su segundo Informe, centrado ya en la condición jurídica de los representantes de los Estados, EL-ERIAN reforzó su tesis en el sentido de excluir del ámbito de aplicación del proyecto de artículos a las Organizaciones internacionales regionales. Para EL-ERIAN, las Organizaciones internacionales de carácter universal tienen cierto grado de homogeneidad, lo que permitiría proponer normas uniformes o análogas, mientras que las Organizaciones regionales varían grandemente tanto por su naturaleza como por sus funciones ⁹⁷. A ello añadía que los problemas del reconocimiento por los Estados no miembros no se plantean con la misma intensidad con las Organizaciones internacionales de carácter universal, en la medida que hay un apoyo doctrinal y jurisprudencial importante al carácter objetivo de su personalidad internacional ⁹⁸.

En el período de sesiones de 1968, la CDI aprobó provisionalmente un artículo por el que se limitaba el alcance del proyecto de artículos sobre la representación de los Estados a las Organizaciones internacionales de carácter universal ⁹⁹, sin que ello fuera obstáculo para que cualquier norma enunciada en dichos artículos pudiera ser aplicable a las Organizaciones internacionales regionales. El problema, sin embargo, seguía vigente tanto en lo que respecta a la validez y factualidad de la distinción propuesta,

⁹⁶.- Vid. su Documento de trabajo sobre el alcance de la cuestión de las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales y el orden de los futuros trabajos, Documento A/CN.4/L.103, párr. 2, reproducido en Annuaire de la Commission du Droit International, 1963, Vol. II.

⁹⁷.- Vid. su segundo Informe, Documento A/CN.4/195, párr. 90 a 92, reproducido en ACDI 1967, Vol. II.

⁹⁸.- El apoyo jurisprudencial fundamental viene proporcionado por el Dictamen del Tribunal Internacional de Justicia de 11 de abril de 1949 sobre la reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, CIJ, Recueil 1949, pág. 174.

⁹⁹.- Vid. el proyecto de artículo 2 en el Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 20º período de sesiones, Documento A/7209/Rev.1, reproducido en ACDI 1968, Vol. II.

como a la delimitación exacta de las Organizaciones que quedarían comprendidas en el proyecto.

El proyecto de artículos definitivamente aprobado por la Comisión en 1971 entendía por Organización internacional de carácter universal "una organización cuya composición y atribuciones son de alcance mundial" ¹⁰⁰. En un esfuerzo de delimitación de los criterios definidores y de los mecanismos para su identificación, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales, aceptando el alcance limitado del proyecto, modificó ¹⁰¹ la definición de Organización internacional de carácter universal propuesta por la CDI, siendo el texto definitivamente adoptado el siguiente:

"se entiende por 'organización internacional de carácter universal' las Naciones Unidas, sus organismos especializados, el Organismo Internacional de Energía Atómica y cualquier organización similar cuya composición y atribuciones son de alcance mundial." ¹⁰²

En definitiva, por tanto, la primera parte de las dos en que se dividió el tema se concretó en una Convención cuyo alcance estaba limitado a las Organizaciones internacionales de carácter universal y, de alguna manera, centrado particularmente en las Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, al reemprender el examen de la segunda parte, la CDI pareció optar inicialmente por extender el alcance del estudio a todas las Organizaciones internacionales y no solamente a las de carácter universal ¹⁰³.

¹⁰⁰.- Artículo 1, apartado 2) del proyecto de artículos aprobado por la CDI. Vid. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 23º período de sesiones, Documento A/8410/Rev.1, loc. cit.

¹⁰¹.- Aceptando una enmienda del Reino Unido en la 5ª sesión de la Comisión Plenaria celebrada el 7 de febrero de 1975. Vid. la enmienda del Reino Unido en Conferencia de las Naciones Unidas sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales. Documentos Oficiales, Vol. II, Documento A/CONF.67/18/Add.1, pág. 163 y el Acta resumida de la 5ª sesión plenaria en *ibid.*, Vol. I, Documento A/CONF.67/18, pág. 84.

¹⁰².- Artículo 1, apartado 1, párrafo 2) de la Convención.

¹⁰³.- Vid. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 29º período de sesiones, Documento A/32/10, suplemento nº 10, reproducido en ACDI 1977, Vol. II, Segunda parte, párr. 94.

En efecto, el relator especial A. EL-ERIAN sugirió que la CDI adoptara este criterio amplio extendiendo el estudio a todas las Organizaciones internacionales, dejando la decisión definitiva sobre incluir o no a las Organizaciones regionales a la finalización del estudio ¹⁰⁴. A esta conclusión volvió la CDI cuando en 1983 examinó el Informe preliminar del nuevo relator especial L. DIAZ GONZALEZ ¹⁰⁵. Sin embargo, en su cuarto Informe, DIAZ GONZALEZ, recogiendo los debates de la Sexta Comisión sobre el alcance del tema, propuso un artículo 2 sobre el alcance del nuevo proyecto de artículos ¹⁰⁶ limitándolo nuevamente a las Organizaciones internacionales de carácter universal ¹⁰⁷ y un proyecto de definición de Organización internacional de carácter universal que reproducía el adoptado en la Convención de Viena de 1975. Pese a ello, el propio relator especial convino en que podía dejarse abierta todavía la posibilidad de extender ulteriormente el alcance del proyecto a las Organizaciones regionales ¹⁰⁸.

2.- LA FORMA DE LA CODIFICACION.

En relación con la cuestión de las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales, la forma final que pudiera adoptar la codificación emprendida dependía también del método que se siguiera en su estudio. El relator especial A. EL-ERIAN planteaba en este sentido que podían seguirse dos métodos: el casuístico, estudiando cualquier problema jurídico relativo a las Organizaciones internacionales como un problema colateral del estudio que de la misma materia en su aplicación a las relaciones entre Estados se estuviera realizando o se hubiese realizado;

¹⁰⁴.- Vid. su segundo Informe sobre la segunda parte del tema de las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales, Documento A/CN.4/311 y Add.1, párr. 120, reproducido en ACDI 1978, Vol. II, Primera parte.

¹⁰⁵.- Vid. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 35º período de sesiones, Documento A/38/10, suplemento nº 10, párr. 277, letra c), reproducido en ACDI 1983, Vol. II, Segunda parte.

¹⁰⁶.- Documento A/CN.4/424 de 24 de abril de 1989, Documento mimeografiado, párr. 9.

¹⁰⁷.- De hecho, el proyecto de artículo seguía la misma sistemática y era prácticamente copia literal en parte del artículo 2 de la Convención de 1975.

¹⁰⁸.- Vid. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 42º período de sesiones, Documento A/45/10, suplemento nº 10, párrafos 429 y 430.

y el método general, en virtud del cual se estudiaría el tema del régimen jurídico de las Organizaciones internacionales como un todo independiente e integral, en el que se fundirían los diferentes problemas de que se trate como partes integrantes de una sola entidad ¹⁰⁹.

El planteamiento de fondo era la disyuntiva entre entender que se podía aplicar a las Organizaciones internacionales el mismo derecho que se aplicaba a los Estados o bien que debía recurrirse a nuevos arreglos y conceptos jurídicos ¹¹⁰. Por un lado, cabía entender que las características propias de las Organizaciones internacionales son de una identidad y de una complejidad tan significativa que no es suficiente la simple adecuación de las normas existentes o en vías de codificación para los Estados ¹¹¹. Sin embargo, si con la codificación se pretendía solucionar problemas prácticos, el estudio teórico de nuevos conceptos aplicables a las Organizaciones internacionales dificultaría cualquier posible avance, por lo que era más útil limitarse a adecuar las soluciones ya aportadas por las normas existentes en relación con los Estados.

La CDI optó por identificar entre las distintas materias significativas del derecho internacional objeto de codificación, las que podían ofrecer características especiales para las Organizaciones internacionales, determinando también su prioridad. Esto planteaba, como indicaba AGO ¹¹², la cuestión de saber si convenía en cada caso acompañar la codificación principal de un capítulo o protocolo relativo al mismo asunto en lo que respecta a las Organizaciones internacionales, o emprender una nueva

¹⁰⁹.- Intervención de EL-ERIAN en la 756ª sesión de la CDI de 1 de julio de 1964, párr. 3. Actas resumidas en ACDI 1964, Vol. I.

¹¹⁰.- Así lo formulaba la Secretaría en su Examen de conjunto de 1971, Documento A/CN.4/245, párr. 353, loc. cit..

¹¹¹.- La posición más atrevida, ante la amplitud de las cuestiones presentadas por el relator especial EL-ERIAN en su primer Informe, sería seguir el procedimiento de estudiar y codificar todos los asuntos de derecho internacional que tuvieran que ver con las Organizaciones internacionales en su conjunto. Se redactaría así un amplia convención relativa a todas las cuestiones de derecho internacional que se pueden plantear en los casos en que el sujeto no es un Estado sino una Organización internacional.

¹¹².- Para quien tampoco sería sensato intentar una codificación general del derecho internacional relativo a las Organizaciones internacionales. Vid. su intervención en la 718ª sesión de la CDI celebrada el 10 de julio de 1963, párr. 24 y 25. Actas resumidas en ACDI 1963, Vol. I.

codificación sobre las particularidades de las Organizaciones internacionales ¹¹³.

Ahora bien, el tema de la condición jurídica de las Organizaciones internacionales, de sus funcionarios y expertos y de las personas que mantienen relaciones oficiales con ellas, se configura claramente como una materia propia de las Organizaciones internacionales en la que no cabe hacer paralelismos con derecho análogo en relación con los Estados. Por ello se impuso la convicción de que debería emprenderse una convención particular, original y propia para las Organizaciones internacionales. Sin embargo, buen número de las propuestas o de los proyectos de artículos pueden formularse y de hecho se han formulado en los mismos o parecidos términos que se recogieron en las correspondientes normas internacionales relativas a los Estados.

De otra parte, además de la formulación de un proyecto de convención que aspire a convertirse en norma de derecho internacional, la CDI podía también haber emprendido la elaboración de un código, modelo o guía, en principio sin carácter jurídico obligatorio, al que podrían adecuarse las Organizaciones internacionales en sus relaciones con los Estados ¹¹⁴.

¹¹³.- Así, el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre dos o más Organizaciones internacionales se formuló siguiendo el texto de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados, adecuando a las características de las Organizaciones internacionales las disposiciones pertinentes. El Protocolo facultativo sobre el estatuto del correo y de la valija de las Organizaciones internacionales establece exclusivamente la posibilidad de que los Estados opten por hacer extensiva la aplicabilidad del proyecto de artículos sobre el estatuto del correo y la valija diplomática a los correos y valijas de las Organizaciones internacionales. Con este mismo espíritu se guió A. EL-ERIAN en la preparación del proyecto de convención sobre la representación de los Estados ante las Organizaciones internacionales de carácter universal, estableciendo la adecuación de las normas sobre los privilegios e inmunidades de las misiones diplomáticas de la Convención sobre las relaciones diplomáticas a las particularidades de las misiones permanentes y de observación ante las Organizaciones internacionales y las conferencias internacionales.

¹¹⁴.- Como decía J. SETTE CAMARA en su intervención en la 1452ª sesión de la CDI celebrada el 4 de julio de 1977, párr. 24, podía elaborarse "un protocolo adicional, un código o una declaración, de modo que, aunque constituyan normas supletorias, sean aplicables en general al mayor número de Organizaciones internacionales posibles". Vid. Actas resumidas en ACDI 1977, Vol. I.

3.- LOS RIESGOS DE LA CODIFICACION.

Tal como se deriva de lo expuesto en las páginas anteriores, la labor de codificación del derecho relativo a la condición jurídica de las Organizaciones internacionales podía representar un obstáculo importante al dinamismo propio de las Organizaciones internacionales al encorsetar, de alguna manera, su futura evolución, tanto en el plano de la adecuación de sus reglas como en la consolidación de una práctica en formación. Igualmente, una convención con normas uniformes podría comportar la inaplicación del conjunto normativo previamente existente en el marco de una Organización internacional y que respondía, más o menos eficazmente, a las necesidades particulares de la Organización.

De hecho, la existencia de las Convenciones sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas y de los Organismos especializados planteaba no sólo una dificultad o riesgo teórico, sino también un problema de competencia y de jerarquía. Estas Convenciones fueron aprobadas, como hemos visto, por la Asamblea General en 1946 y 1947 ¹¹⁵, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105 de la Carta, por lo que, sin indicación expresa de la Asamblea General, poco podía hacer respecto a ellas la Comisión de Derecho Internacional ¹¹⁶.

Cuando en la Sexta Comisión, en relación con el tema de las inmunidades diplomáticas, se planteó y propuso a la CDI el tema de las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales, el Secretario de la CDI llamó la atención sobre lo peligroso que podría ser alterar el conjunto de reglas, complejo e intrincado, que configuran las diversas convenciones que rigen las Organizaciones internacionales ¹¹⁷.

¹¹⁵.- Resoluciones 22 (II) de 13 de febrero de 1946 y 179 (III) de 21 de noviembre de 1947.

¹¹⁶.- Vid. al respecto las intervenciones de S. ROSENNE en la 718ª sesión de la CDI, de 10 de julio de 1963, párr. 7, y en la 756ª sesión de 1 de julio de 1964, párr. 75 y 77, así como la de A. VERDROSS en la 718ª sesión, párr. 47. Actas resumidas en ACDI 1963, Vol. I y ACDI 1964, Vol. I.

¹¹⁷.- Intervención que retomaría Yuen-Li LIANG, Secretario de la CDI, en la 718ª sesión de este órgano, de 10 de julio de 1963, párr. 40 y en la 756ª de 1 de julio de 1964, párr.10. Su intervención ante la Sexta Comisión, tal como la reproducía ante la CDI en la 718ª sesión, era del siguiente tenor: "... toda tentativa para codificar estas reglas diversas en un solo texto puede resultar peligrosa, ya que cualquier nuevo proyecto tendrá que tener en cuenta todas las divergencias de los instrumentos actuales, e incluso un texto preliminar que preparase la CDI podría

En este sentido, e interpretando la propuesta francesa que sirvió de base a la resolución 1289 (XIII), el representante de este país afirmó que el estudio que se proponía

"no se refiere a las inmunidades de que gozan las organizaciones, sino a los problemas planteados por las relaciones entre estas organizaciones y los Estados." ¹¹⁸

Como veremos, además de algunos miembros de la CDI, asesores jurídicos de Organizaciones internacionales manifestaron también cierta inquietud en cuanto a los efectos que pudieran tener los trabajos de la Comisión sobre los privilegios e inmunidades recogidos en las convenciones generales ¹¹⁹. El planteamiento sería afirmar que si ya existen unas normas y prácticas que han demostrado su utilidad deviene superflua e innecesaria la codificación. Sin embargo, la utilidad práctica de la codificación y la búsqueda de soluciones a los nuevos problemas que plantea el fenómeno plural, diverso y cada vez más complejo y amplio de las Organizaciones internacionales justificaban que se abordase la labor codificadora y de desarrollo progresivo.

En realidad, estos problemas contribuyeron también a que la CDI optara por tratar en primer lugar los problemas de derecho diplomático relativos a las representaciones de los Estados ante las Organizaciones internacionales, dejando para una segunda fase el estudio de la condición jurídica de las Organizaciones internacionales. Una vez emprendida en 1977 la segunda parte del estudio, hemos de convenir con H. WALDOCK en que si bien es cierto que la Asamblea General no ha dado ningún mandato a la CDI para que revise las Convenciones de 1946 y 1947, forzosamente constituirán una fuente de orientación y si la CDI sugierese su

dar lugar a interpretaciones equívocas con respecto al derecho positivo existente". Actas resumidas en loc. cit. Téngase en cuenta, como premisa política subyacente, que en ese momento Estados Unidos no había ratificado todavía la Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas. No lo haría hasta el 29 de abril de 1970 y no lo ha hecho todavía por lo que respecta a la Convención sobre los privilegios e inmunidades de los Organismos especializados. Vid. Multilateral Treaties .., loc. cit..

¹¹⁸.- Reproducido en la intervención de Yuen-li LIANG en la 718ª sesión de la CDI, párr. 41, loc. cit..

¹¹⁹.- Así lo manifestó el relator especial A. EL-ERIAN en su intervención en la 757ª sesión de la CDI celebrada el 2 de julio de 1964, párr. 18, loc. cit..

modificación, serían los Estados quienes deberían decidir la cuestión, de carácter político, de lo que hubiere de hacerse con el trabajo de la Comisión ¹²⁰.

Los Estados tienen suficientes procedimientos y mecanismos jurídicos y políticos como para evitar alteraciones innecesarias del sistema ya existente y aceptado por ellos. En efecto, ante los riesgos que podría plantear una codificación en el sentido que venimos estudiando, no sería la primera vez que se formularan unas cláusulas de salvaguardia de diferente y amplio tenor ¹²¹. Con ellas se podría garantizar la flexibilidad necesaria para que el proyecto de convención pudiera aplicarse como norma general y uniforme, sin que ello impidiera la aplicación de normas especiales ni obstaculizara el desarrollo del derecho sobre la materia.

En esta línea, el relator especial L. DIAZ GONZALEZ formuló en su cuarto Informe sobre las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales ¹²² dos proyectos de artículos con una amplia cláusula de reserva siguiendo el modelo de los artículos 3 y 4 de la Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales de carácter universal. Se proponía en ellos que las disposiciones del proyecto, o en su momento, de la convención, se entenderían sin perjuicio, por un lado, de las reglas pertinentes de la Organización y, por otro lado, de otros acuerdos internacionales en vigor entre Estados o entre Estados y Organizaciones internacionales de carácter universal. Al mismo tiempo, tampoco excluirían la celebración de otros acuerdos internacionales concernientes a los privilegios e inmunidades de las Organizaciones internacionales de

¹²⁰.- Vid. su intervención en la 756ª sesión de la CDI, de 1 de julio de 1964, párr. 30, loc. cit..

¹²¹.- Se trataría de cláusulas de salvaguardia que reservarían, como dijimos, las especificidades de las reglas propias de cada Organización internacional, o bien la existencia de otros acuerdos internacionales, ya en vigor o de celebración posterior a la convención en cuestión. Cláusulas de salvaguardia de este tenor las hay en la Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares (artículo 73 de la Convención. UNTS, Vol. 596, pág. 261, texto en español pág. 392, y BOE de 6 de marzo de 1970); en la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados (artículo 5 de la Convención); en la Convención de Viena de 1975 sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales de carácter universal (artículos 3 y 4 de la Convención); en la Convención de Viena de 1978 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados (artículo 4 de la Convención); y en la Convención de Viena de 1986 sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre Organizaciones internacionales (artículos 5 y 6 de la Convención).

¹²².- Documento A/CN.4/424 ya citado, párr. 19.

carácter universal.

El planteamiento de los riesgos de la codificación de una materia relativa a las Organizaciones internacionales y la consiguiente previsión de cláusulas de salvaguardia, comporta de nuevo, cual círculo cerrado, el debate sobre la conveniencia o no de la codificación y sobre la forma que podría adoptar esta pretensión uniformizadora: a través de normas de carácter obligatorio o bien mediante la formulación de guías o modelos de carácter indicativo o, a lo sumo, supletorio. Como indicaba el gobierno de Bélgica en sus observaciones a los proyectos de artículos que se convertirían en los artículos 3 y 4 de la Convención de 1975,

"el mantenimiento de los acuerdos existentes y la posibilidad de adoptar disposiciones diferentes, hacen ilusorio todo carácter obligatorio de los artículos del proyecto." ¹²³

Opinión de parecido tenor cabe sostener en relación con el proyecto de artículos sobre la condición jurídica de las Organizaciones internacionales, de sus funcionarios y expertos y de las personas que mantienen relaciones oficiales con ellas. Si a ello le añadimos las reticencias de los Estados, en particular de los Estados sede, a la extensión subjetiva de las personas y entes que pueden gozar en su territorio de privilegios e inmunidades, se explican las dificultades en relación con la entrada en vigor de la Convención de 1975 y la lentitud de los trabajos de la CDI sobre la segunda parte del tema.

¹²³.- Vid. las observaciones de Bélgica a las Partes I y II del anteproyecto reproducidas en el Anexo II del Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 23º período de sesiones, Documento A/8410/Rev.1 ya citado.

III.- LA LABOR DE LA COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL RESPECTO DEL TEMA DE LAS RELACIONES ENTRE LOS ESTADOS Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

Como ya hemos indicado, este tema fué dividido en dos partes: una primera parte dedicada a la condición jurídica, los privilegios y las inmunidades de los representantes de los Estados ante las Organizaciones internacionales; y una segunda parte relativa a la condición jurídica, los privilegios y las inmunidades de las Organizaciones internacionales, sus funcionarios y expertos y demás personas que intervienen en sus actividades sin ser representantes de los Estados.

1.- PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LOS REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS ANTE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

La primera parte del tema concluyó con un proyecto de artículos que se convertiría en la ya citada Convención de Viena de 1975 sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales de carácter universal, pero antes de consagrar sus trabajos a este proyecto de artículos la CDI abordó las propuestas iniciales del relator especial y decidió la división del tema en dos partes, estableciendo, a tal efecto, un orden de prioridades.

A) EL PROPOSITO INICIAL DEL RELATOR ESPECIAL.

Atendiendo a la invitación formulada en la resolución de la Asamblea General 1289 (XIII) de 5 de diciembre de 1958 para que la CDI examinase la cuestión de las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales intergubernamentales¹²⁴, la CDI introdujo en 1962 un nuevo tema en su programa de trabajo bajo el título

¹²⁴.- La propuesta de resolución de la delegación francesa surgió durante el examen por la Sexta Comisión del capítulo correspondiente a las relaciones e inmunidades diplomáticas del Informe de la CDI sobre la labor realizada en su décimo período de sesiones, Documento A/3859, suplemento nº 9, loc. cit., particularmente por las consideraciones formuladas por la propia CDI en los párrafos 51 y 52 en relación con la codificación de otras formas de relaciones diplomáticas (diplomacia *ad hoc*) y respecto a las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales.

"Relaciones entre los Estados y las Organizaciones Internacionales", designando a Abdullah EL-ERIAN como relator especial encargado de elaborar un informe preliminar sobre el alcance del tema y el procedimiento a seguir para examinarlo ¹²⁵.

El primer Informe ¹²⁶ del relator especial constituye un interesante y valioso estudio introductorio en el que se expone el estado de la cuestión en relación con el concepto de Organización internacional, las tentativas de codificación del derecho internacional relativo al estatuto jurídico de las Organizaciones internacionales, así como un esbozo preliminar del alcance de la cuestión del estatuto jurídico de las Organizaciones internacionales. A su interesante Informe, el relator especial añadió un documento de trabajo sugiriendo un plan de trabajo concreto y un orden de prioridades para abordar en un futuro la cuestión ¹²⁷.

El plan de trabajo propuesto por el relator especial era verdaderamente amplio y comprendía numerosos temas. EL-ERIAN lo dividió en tres grupos de cuestiones o problemas: un primer grupo, sobre los principios generales de la personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales comprendería las cuestiones referentes a la capacidad jurídica, la capacidad de concluir tratados y la capacidad para presentar reclamaciones de las Organizaciones internacionales; en un segundo grupo, sobre los privilegios e inmunidades internacionales, se deberían abordar las cuestiones referentes a los privilegios e inmunidades de las Organizaciones internacionales, las concernientes al derecho de legación en relación con las Organizaciones internacionales y la cuestión de las conferencias diplomáticas; por último, el tercer grupo, sobre cuestiones especiales comprendería el derecho de los tratados en relación con las Organizaciones internacionales, la responsabilidad de las Organizaciones internacionales y la sucesión

¹²⁵.- Vid. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 14º período de sesiones, Documento A/5209, suplemento nº 9, párr. 75, loc. cit.. En la Sexta Comisión se puso de relieve la importancia de la cuestión y se felicitó a la CDI por la designación de un relator especial. Vid. Informe de la Sexta Comisión, Documento A/5287 de 14 de noviembre de 1962, párr. 51, Asamblea General, decimoséptimo período, Anexos, Tema 76 del programa.

¹²⁶.- Documento A/CN.4/161 ya citado, reproducido en Annuaire de la Commission du Droit International 1963, Vol. II.

¹²⁷.- Documento A/CN.4/L.103, reproducido en *ibid.*

entre Organizaciones internacionales ¹²⁸.

Como se deriva de su plan de trabajo, el propósito inicial del relator especial era mucho más amplio y con unas prioridades distintas de las que finalmente se adoptaron por la CDI. Para determinar el orden de prioridades, el relator especial distinguió las cuestiones de la personalidad jurídica y las prerrogativas e inmunidades de las Organizaciones internacionales de los demás aspectos de las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales. En su opinión, debía emprenderse prioritariamente el estudio de los principios generales de la personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales y sus inmunidades y privilegios ¹²⁹. Proponía también dejar para un estudio posterior o en conexión con otros aspectos de la labor de la CDI, las cuestiones del derecho de los tratados, la responsabilidad y la sucesión entre Organizaciones internacionales.

B) LA ELECCION DE PRIORIDADES.

De los temas prioritarios para el relator especial, la CDI sólo decidiría emprender el de los privilegios e inmunidades de los representantes y delegados de los Estados ante las Organizaciones internacionales. En efecto, los debates en la CDI sobre el plan de trabajo presentado y sobre otro documento de trabajo presentado por el relator en 1964 ¹³⁰ pusieron de manifiesto las diferencias de interpretación y de criterio sobre el alcance del tema y sobre cuestiones de índole teórica complejas como la personalidad jurídica y la naturaleza de las Organizaciones internacionales ¹³¹, que

¹²⁸.- Documento A/CN.4/L.103, párr. 1. Vid. asimismo la intervención de EL-ERIAN en la 717ª sesión de la CDI, de 9 de julio de 1963, párr. 106. Acta resumida en ACDI 1963, Vol. I.

¹²⁹.- Vid. su intervención en la 717ª sesión de la CDI, párr. 111, loc. cit..

¹³⁰.- En el período de sesiones de 1964, la CDI continuó el examen del primer informe del relator especial junto con una lista de cuestiones propuesta por el relator especial en un documento de trabajo (A/CN.4/L.104), como base de estudio para definir el alcance del tema y determinar el modo de tratarlo. Vid. el contenido básico de este documento reproducido en el Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 16º período de sesiones, Documento A/5809, suplemento nº 9, párr. 41, reproducido en ACDI 1964, Vol. II.

¹³¹.- Vid., por ejemplo, el sentido de algunas intervenciones de miembros de la CDI: G.I. TUNKIN se pronunció en el sentido de que no hay normas de derecho internacional general sobre la personalidad internacional de las Organizaciones internacionales y que las normas sobre la personalidad de una Organización, resultantes de su constitución, obligan únicamente a sus Estados miembros y a los Estados que hayan aceptado libremente esta personalidad internacional

en parte se repetirían en la Sexta Comisión ¹³². Dejando al margen diferencias conceptuales y con espíritu pragmático se convino en que debía definirse un ámbito de estudio inmediato y prioritario. La base común para un acuerdo de este género la constituiría el tema del derecho diplomático en su aplicación a las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales ¹³³.

Las cuestiones que el relator especial sometió, en 1964, a la consideración de la CDI giraban en torno al alcance del tema, a la manera de concebirlo, al modo de tratarlo, a si debería incluir a las Organizaciones internacionales regionales o sólo a las de carácter universal y, en particular, al orden de prioridades. El relator recordaba también que de los debates celebrados por la CDI en 1963 se había puesto de manifiesto la necesidad de realizar una opción entre estudiar en primer lugar o bien la parte relativa a la condición de las misiones permanentes acreditadas ante Organizaciones internacionales y de las delegaciones ante los órganos de Organizaciones internacionales o ante las conferencias reunidas por ellas, o bien la parte relativa a la condición de las Organizaciones internacionales y sus agentes, en la que se haría más evidente la necesidad de abordar el estudio del derecho de las Organizaciones internacionales en general ¹³⁴.

(717ª sesión de la CDI de 9 de julio de 1963, párr. 122); en el mismo sentido, M.K. YASEEN afirmaba que, ante la falta de uniformidad entre las Organizaciones internacionales podría decirse, en realidad, que las Organizaciones internacionales diferían considerablemente en cuanto a su personalidad jurídica internacional (718ª sesión de la CDI de 10 de julio de 1963, párr. 21); R. AGO también consideraba desacertado tratar de codificar normas relativas a la personalidad internacional de las Organizaciones internacionales (718ª sesión, párr. 27); M. LACHS compartía también las dudas acerca de la conveniencia de empezar por el estudio de la personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales (718ª sesión, párr. 35); por último, A. GROSS no creía probable que se pudiese encontrar una solución original y definitiva sobre la cuestión de la capacidad jurídica de las Organizaciones internacionales por lo que prefería dejarlo para más adelante (718ª sesión, párr. 65). Actas resumidas en ACDI 1963, Vol. I.

¹³².- Vid., por ejemplo, la intervención del representante de Rumania, Sr. IONASCU en la 783ª sesión de la Sexta Comisión celebrada el 3 de octubre de 1963, Acta resumida Documento A/C.6/SR.783, párr. 29.

¹³³.- Aunque para algunos miembros de la CDI, como E. CASTREN (718ª sesión de la CDI de 10 de julio de 1963, párr. 10) y M. BARTOS (718ª sesión, párr. 71) son precisamente los problemas de la personalidad y la capacidad jurídica de las Organizaciones internacionales las cuestiones fundamentales que debían estudiarse y, de ser posible, solventarse, determinando la naturaleza jurídica de las Organizaciones internacionales y su condición jurídica general.

¹³⁴.- Vid. al respecto las intervenciones de A.K. TABIBI y de M. BARTOS en la 718ª sesión de la CDI de 10 de julio de 1963, párrafos 50 y 73 respectivamente, loc. cit..

Ha de subrayarse que los problemas de índole teórica que se plantearon en 1963 en relación con la personalidad jurídica internacional de las Organizaciones internacionales comportaron que ya no se plantease, en ese momento, el estudio prioritario de los hipotéticos principios comunes sobre la personalidad jurídica internacional de las Organizaciones internacionales, como se derivaba de las iniciales propuestas de EL-ERIAN.

En relación con los dos grandes campos sobre los que era necesaria una decisión de prioridad, otros dos factores condicionaron la opción de la CDI. En primer lugar, como ya hemos apuntado, la propia existencia en esta esfera, junto a las Convenciones sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas y de los Organismos especializados, de un conjunto de acuerdos que proporcionaban un marco de acción suficientemente satisfactorio para las actividades de las Organizaciones internacionales como para arriesgarse a emprender su revisión a gran escala ¹³⁵.

En segundo lugar y como argumento de peso para decidir la prioridad, el Presidente de la CDI, E. JIMENEZ DE ARECHAGA, se refirió a la necesidad de asegurar la continuidad y homogeneidad del programa general de trabajo de la Comisión, subrayando así la conveniencia de poder acabar con la totalidad del tema del derecho diplomático ¹³⁶.

La amplitud de todos los temas expuestos inicialmente por EL-ERIAN, las considerables dificultades teóricas que planteaban y los factores que acabamos de

¹³⁵. - Vid. al respecto las intervenciones de E. JIMENEZ DE ARECHAGA y de G.I. TUNKIN en la 755ª sesión de la CDI, de 30 de junio de 1964, párrafos 55 y 75 respectivamente (Actas resumidas en ACDI 1964, Vol. I). Esta era también la opinión que sostendría la Secretaría de las Naciones Unidas en su Examen de conjunto de 1971, Documento A/CN.4/245, párr. 350, loc. cit..

¹³⁶. - Aprobadas las Convenciones sobre relaciones diplomáticas y consulares, en el marco de la diplomacia ad hoc se debía avanzar en el estudio de las misiones especiales y de las representaciones de los Estados ante las Organizaciones internacionales, adecuando las normas ya existentes. Vid. la intervención de E. JIMENEZ de ARECHAGA en la 718ª sesión de la CDI, loc. cit., párr. 76. De alguna manera, tal como declaró el representante francés ante la Sexta Comisión, este era también el trasfondo de la propuesta francesa que dió origen a la resolución 1289 (XIII) de 5 de diciembre de 1958.

señalar llevaron a la CDI a conceder prioridad a la cuestión del derecho diplomático ¹³⁷ en su aplicación a las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales ¹³⁸. Para abordar su labor y de acuerdo con la prioridad establecida, se procedió a dividir el tema en dos partes: una primera que se centraría en lo que, como decimos, se denominó inicialmente derecho diplomático de las Organizaciones internacionales; y una segunda, que se emprendería posteriormente, sobre la condición jurídica, los privilegios e inmunidades de las Organizaciones internacionales, de sus funcionarios, expertos y de las demás personas que mantienen relaciones oficiales con ellas sin ser funcionarios.

De conformidad con la opinión dominante, el relator especial aceptó y respaldó la conveniencia de dividir el tema en dos partes ¹³⁹ concentrando así sus trabajos sobre el primer aspecto. Su segundo Informe, presentado en 1967 ¹⁴⁰, comprendía un estudio básico del derecho diplomático en sus aplicaciones a las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales, así como un proyecto de artículos sobre la condición jurídica, los privilegios y las inmunidades de los representantes de los Estados en las Organizaciones internacionales ¹⁴¹. El que la Comisión no pudiera estudiar el segundo Informe del relator especial en ese período de sesiones, comportó que hasta 1968 no se emprendiera definitivamente y con empuje el estudio de lo que se convertiría en proyecto de artículos sobre la representación de los Estados ante las

¹³⁷.- Aunque, como admitiría el propio relator especial A. EL-ERIAN, el término derecho diplomático no era muy satisfactorio en el presente contexto y pese a que lo que se pretendía examinar eran las modalidades de aplicación del sistema de legación a las relaciones entre los Estados y las Organizaciones intergubernamentales, habría que examinar la cuestión de la terminología (intervención de EL-ERIAN en la 757ª sesión de la CDI, de 2 de julio de 1964, párr. 22, Acta resumida ACDI 1964, Vol. I)

¹³⁸.- Como proponían, entre otros, M. LACHS (756ª sesión, de 1 de julio de 1964, párr. 41), S. TSURUOKA (756ª sesión, párr. 59), G.I. TUNKIN (757ª sesión, de 2 de julio de 1964, párr. 7). Actas resumidas en ACDI 1964, Vol. I. Vid. asimismo el ya citado Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 16º período de sesiones, Documento A/5809, párr. 42.

¹³⁹.- Vid. la intervención de EL-ERIAN en la 886ª sesión de la CDI, de 8 de julio de 1966, párr. 7. Actas resumidas en ACDI 1966, Vol. I.

¹⁴⁰.- Documento A/CN.4/195 y Add.1, reproducido en ACDI 1967, Vol. II.

¹⁴¹.- Como ya anunciara el propio EL-ERIAN en 1966 al debatirse en la CDI la organización de los trabajos futuros. Vid. la ya citada intervención de EL-ERIAN en la 886ª sesión de la CDI. Ha de señalarse, sin embargo, que el proyecto de artículos no sería publicado hasta octubre de 1967, celebrado ya el período de sesiones de la CDI.

Organizaciones internacionales ¹⁴². En sus períodos de sesiones de 1968 a 1971 la CDI concluyó la elaboración del proyecto de artículos con disposiciones sobre las misiones permanentes, las misiones permanentes de observación, las delegaciones en órganos y en conferencias y las delegaciones de observación en órganos y en conferencias.

Cabe indicar que, como ya hemos apuntado en su momento, la Convención de Viena de 1975 contiene diversas cláusulas de salvaguardia que reservan la aplicación de las reglas pertinentes de la Organización. Lo cierto es que además de estas cláusulas más genéricas sobre las relaciones entre la Convención y las reglas de la Organización u otros acuerdos internacionales, en otras disposiciones de la Convención se percibe, con mayor o menor claridad, esta actitud de reconocimiento y salvaguardia de las particularidades de cada Organización ¹⁴³.

2.- LA CONDICION JURIDICA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES, SUS FUNCIONARIOS Y EXPERTOS Y LAS PERSONAS QUE TIENEN RELACIONES OFICIALES CON ELLAS.

Concluidos los trabajos sobre la primera parte del tema y celebrada la Conferencia intergubernamental de 1975 que aprobó la Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales de carácter universal, la CDI decidió iniciar el estudio de la segunda parte del tema, actualmente todavía en el programa de trabajo de la Comisión. Dos relatores especiales, A. EL-ERIAN y L. DIAZ GONZALEZ han trabajado y realizado Informes sobre la materia, aunque no son de esperar avances significativos en los próximos años, teniendo

¹⁴².- Vid. el tercer Informe del relator especial, con un amplio proyecto de artículos, Documento A/CN.4/203 y Add. 1 a 5, reproducido en ACDI 1968, Vol. II.

¹⁴³.- Así, por ejemplo, el artículo 5 sobre establecimiento de misiones permanentes y misiones permanentes de observación si las reglas de la Organización lo permiten, o los artículos 42 y 71 sobre el envío de delegaciones en órganos y en conferencias y delegaciones de observación en órganos y conferencias de conformidad con las reglas de la Organización. Además de estas significativas disposiciones, en otros artículos de la Convención que no regulan privilegios e inmunidades precisos para los representantes estatales, se establecen cláusulas en este sentido (así, en los artículos 11.3, 12.2, 18 y 44).

en cuenta la no designación de L. DIAZ GONZALEZ como miembro de la CDI para el período que se inicia en 1992.

A) LA ETAPA DEL RELATOR ESPECIAL ABDULLAH EL-ERIAN.

Celebrada la Conferencia internacional que adoptó la Convención ya citada, la CDI retomó, por propia iniciativa, el estudio de la Segunda parte del tema de las Relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales. Así, en 1976 se encargó de nuevo a A. EL-ERIAN que preparase un informe preliminar que permitiese a la CDI adoptar las decisiones necesarias y determinar las medidas que convendría tomar respecto de la segunda parte del tema de las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales, es decir, la condición jurídica de las Organizaciones internacionales, de sus funcionarios y expertos y de las personas que tienen relaciones oficiales con ellas ¹⁴⁴.

El relator especial pudo presentar dos Informes antes de su elección como miembro del Tribunal Internacional de Justicia y consiguiente dimisión como miembro de la CDI. En su Informe preliminar, EL-ERIAN realizó un amplio examen del tema en el que puso de manifiesto la complejidad y variedad de las disposiciones convencionales existentes, que requerían ser concretadas, y la práctica existente, que necesitaba ser consolidada ¹⁴⁵. Se subrayaba así, de nuevo, la identidad de caracteres entre la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional. Además, y en constante tensión dialéctica, EL-ERIAN no tuvo reparos en relacionar la conveniencia de la uniformidad con el necesario cuidado en reservar las normas pertinentes de cada Organización.

También en su Informe preliminar, el relator especial presentó un esbozo del esquema y alcance que debería tener la segunda parte del tema. Indicó, en este sentido, los tres grandes apartados de que debería constar el proyecto y que serían retomados posteriormente por L. DIAZ GONZALEZ. En su opinión, el alcance de las

¹⁴⁴.- Vid. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 28º período de sesiones, Documento A/31/10, suplemento nº 10, párr. 173, reproducido en ACDI 1976, Vol. II, Segunda parte.

¹⁴⁵.- Documento A/CN.4/304, párr. 75, reproducido en ACDI 1977, Vol. II, Primera parte.

prerrogativas e inmunidades debería referirse a: 1) prerrogativas e inmunidades de la Organización; 2) prerrogativas e inmunidades de los funcionarios; y 3) prerrogativas e inmunidades de los expertos en misión por cuenta de la Organización y de las personas que tienen relaciones oficiales con la Organización ¹⁴⁶. Aunque la división en tres apartados se podía derivar ya del contenido que se había dispuesto iba a tener la segunda parte, se formulaba sistemáticamente por vez primera y se configuraba, como categoría o apartado especial, el objeto particular de nuestro estudio.

La adopción de un método empírico y de un enfoque pragmático, no abordando cuestiones teóricas y ocupándose de los aspectos prácticos y de los problemas concretos, serán de nuevo los principios rectores de la labor de la CDI en relación con la segunda parte del tema. En este enfoque ocupa un papel de primer orden el estudio de los acuerdos y prácticas, tanto de las Organizaciones internacionales como de los Estados. Para ello se autorizó al relator especial ¹⁴⁷ para que solicitara a las Naciones Unidas y a los Organismos especializados información adicional que actualizara y completara un anterior Estudio sobre la práctica seguida por las Naciones Unidas, sus Organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica que había preparado la Secretaría en 1967 ¹⁴⁸. Nos parece particularmente significativo, porque denota la incertidumbre y la poca evolución de la práctica existente, que EL-ERIAN considerara especialmente útil tal información adicional, por un lado,

"en lo que respecta a la categoría de los expertos enviados en misión por cuenta de la Organización y de las personas que tienen relaciones oficiales con la Organización"

y, por otro lado, en lo relativo

"a los observadores que pueden representar a una Organización internacional o ser

¹⁴⁶.- Ibid., párrafos 70 a 73.

¹⁴⁷.- Vid. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 29º período de sesiones, Documento A/32/10, suplemento nº 10, párr. 95, reproducido en ACDI 1977, Vol. II, Segunda parte.

¹⁴⁸.- Documento A/CN.4/L.118 y Add.1 y 2, reproducido en ACDI 1967, Vol. II. En adelante se cita como Estudio de la Secretaría de 1967.

enviados por una Organización internacional ante otra Organización internacional." ¹⁴⁹

Claramente puede afirmarse que, en la cuestión objeto de nuestro estudio, el relator especial reconocía falta de información. De ello cabe extraer una doble lectura: primero, que sobre esta cuestión existe una general carencia de disposiciones convencionales; y, segundo, que la práctica existente no está consolidada ni es suficientemente significativa ¹⁵⁰. Ante las incertidumbres y lo reciente de la práctica cabría quizás hablar más de desarrollo progresivo que de codificación, aunque es cierto que los dos conceptos se interrelacionan mutuamente y funcionan de consuno.

Todos estos problemas reflejan de nuevo la discusión de base sobre la conveniencia o no de emprender el estudio sobre esta materia. En la Sexta Comisión, aunque se aprobó la decisión de la CDI de reanudar sus trabajos sobre la segunda parte del tema, se manifestaron algunas opiniones divergentes sobre la conveniencia de abordar la cuestión. Algunos representantes consideraban que no era procedente conceder gran prioridad a los trabajos sobre esta segunda parte ¹⁵¹, en particular mientras la Convención de 1975 no fuera generalmente aceptada ¹⁵².

Esta cuestión y la decisión sobre si la segunda parte del tema debía limitarse también a las Organizaciones internacionales de carácter universal se relacionaban, en opinión de Sir F. VALLAT, con el doble peligro que entrañaba el tema en el sentido de que hubiera una duplicación o una incompatibilidad con las Convenciones sobre las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas y de los Organismos especializados y de que se estipulasen normas que tendiesen a maximizar las prerrogativas e

¹⁴⁹.- Vid. Informe preliminar, Documento A/CN.4/304, párr. 78, loc. cit..

¹⁵⁰.- P. REUTER: "Sur quelques limites ..", op. cit., pág. 497, lo expresa claramente cuando indica, en relación con los acuerdos de las Organizaciones internacionales, que la práctica existente es muy abundante pero que se carece de práctica clínica, "c'est à dire les difficultés et les contestations".

¹⁵¹.- Vid. la intervención del representante de los Estados Unidos, Sr. ROSENSTOCK en la 44ª sesión de la Sexta Comisión de 11 de noviembre de 1977. Acta resumida Documento A/C.6/32/SR.44, párr 22.

¹⁵².- Vid. la intervención del representante de España, Sr. YAÑEZ-BARNUEVO en la 39ª sesión de la Sexta Comisión de 8 de noviembre de 1977. Acta resumida Documento A/C.6/32/SR.39, párr. 16.

inmidades en lugar de limitarse a las estrictamente necesarias para el funcionamiento de cada Organización internacional ¹⁵³.

El relator especial EL-ERIAN en su segundo Informe ¹⁵⁴ incidió particularmente en estas cuestiones. Subrayó, por un lado, la evolución tanto institucional como funcional de las Organizaciones internacionales, en particular de las Naciones Unidas, lo que había originado prácticas en los sentidos más diversos que no estaban previstas en las Convenciones de 1946 y 1947 ¹⁵⁵. Por otro lado, los trabajos de la Comisión debían emprenderse con gran prudencia, preveyendo y evitando que la labor de codificación pudiese repercutir negativamente en el funcionamiento de acuerdos ya existentes o pudiese constituir un freno a la futura evolución del derecho internacional sobre estas cuestiones.

En el examen por la CDI del segundo Informe del relator especial se adoptó un criterio amplio en el sentido de incluir a las Organizaciones internacionales regionales, así como la determinación del orden de los trabajos sobre el tema y la conveniencia de efectuarlos en diferentes etapas. Se acordó que se empezaría por la condición jurídica, los privilegios y las inmidades de las Organizaciones internacionales, quedando para una segunda fase la cuestión de los privilegios e inmidades de los funcionarios, sin que ni tan siquiera se llegara a mencionar que en tercer lugar se deberían estudiar los de los expertos y de las personas que tienen relaciones oficiales con la Organización ¹⁵⁶.

¹⁵³.- Vid. su intervención como Presidente de la CDI al presentar el Informe de la Comisión en la 25ª sesión de la Sexta Comisión celebrada el 21 de octubre de 1977. Acta resumida Documento A/C.6/32/SR.25, párr. 16.

¹⁵⁴.- Documento A/CN.4/311, reproducido en ACDI 1978, Vol. II, Primera parte.

¹⁵⁵.- Así, por ejemplo, la propia extensión de la práctica de las misiones permanentes y de las misiones permanentes de observación de Estados no miembros o, en relación con la segunda parte del tema, la designación de observadores de otras Organizaciones internacionales o la multiplicidad de mecanismos operacionales en el marco de la asistencia al desarrollo.

¹⁵⁶.- Vid. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 30º período de sesiones, Documento A/33/10, suplemento nº 10, párr. 156, reproducido en ACDI 1978, Vol. II, Segunda parte.

B) LA ETAPA DEL RELATOR ESPECIAL LEONARDO DIAZ GONZALEZ.

En su trigésimo primer período de sesiones, durante su 1580ª sesión celebrada el 31 de julio de 1979, la Comisión nombró nuevo relator especial a Leonardo DIAZ GONZALEZ, para suceder a A. EL-ERIAN ¹⁵⁷. Las prioridades establecidas por la CDI en el estudio de otros temas y la prudencia del nuevo relator especial condujeron a que en su primer Informe, que no fué presentado hasta 1983 ¹⁵⁸, se limitara a señalar las conclusiones aprobadas anteriormente por la CDI y pedir un nuevo debate sobre ellas teniendo en cuenta la renovación de los miembros de la Comisión y, en particular, la ampliación del número de sus miembros ¹⁵⁹. La CDI así renovada confirmó las conclusiones ¹⁶⁰ que se habían adoptado en su 30º período de sesiones de 1978 y mencionadas anteriormente. Conviene subrayar que se insistió nuevamente en que el nuevo relator especial debía actuar con suma prudencia y tratar de enfocar el tema desde un punto de vista pragmático "con el fin de evitar largas discusiones de carácter doctrinal y teórico." ¹⁶¹

Pese a ello, en su segundo Informe ¹⁶² el relator especial examinó la cuestión del concepto de Organización internacional así como la de la capacidad jurídica de las Organizaciones internacionales, formulando un proyecto de artículo sobre la personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales. El debate en la CDI planteó nuevamente los problemas que se derivan, en relación con estos conceptos jurídicos,

¹⁵⁷.- Vid. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 31º período de sesiones, Documento A/34/10, suplemento nº 10, párr. 196, reproducido en ACDI 1979, Vol. II, Segunda parte.

¹⁵⁸.- Documento A/CN.4/370, reproducido en ACDI 1983, Vol. II, Primera Parte.

¹⁵⁹.- Por la resolución 36/39 de 18 de noviembre de 1981 de la Asamblea General, la CDI aumentó el número de sus miembros de 25 a 34. Téngase en cuenta que la anterior ampliación, de 21 a 25 miembros, se había realizado en 1961 [resolución 1647 (XVI) de 6 de noviembre de 1961], cuando el proceso descolonizador se hallaba todavía en sus primeras fases.

¹⁶⁰.- Vid. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 35º período de sesiones, Documento A/38/10, suplemento nº 10, párr. 275, reproducido en ACDI 1983, Vol. II, Segunda parte.

¹⁶¹.- *Ibid.*, párr. 276.

¹⁶².- Documento A/CN.4/391 y Add.1, reproducido en ACDI 1985, Vol. II, Primera parte.

de la especificidad de cada Organización internacional ¹⁶³ y de la posibilidad de establecer o no normas generales de derecho internacional aplicables a una amplia gama de Organizaciones internacionales, pareciendo más pragmático limitar la tarea de la CDI a establecer normas mínimas sobre los privilegios e inmunidades de las Organizaciones internacionales, sin tomar posiciones categóricas sobre la adquisición de la personalidad o sobre la existencia de normas generales al respecto ¹⁶⁴.

En su tercer Informe ¹⁶⁵, presentado en 1986, el relator especial formuló, a solicitud de la propia CDI, un esquema sobre la materia que habrían de abarcar los diversos proyectos de artículos que se proponía preparar sobre el tema ¹⁶⁶ que sería

¹⁶³.- En su intervención en la 1925ª sesión de la CDI celebrada el 15 de julio de 1985, P. REUTER formuló gráficamente el problema de la capacidad jurídica de las Organizaciones internacionales: "los atributos de cada Organización no son de confección sino que están hechos a la medida". Acta resumida en ACDI 1985, Vol. I.

¹⁶⁴.- Vid. las intervenciones de S. SUCHARITKUL en la 1925ª sesión de 15 de julio de 1985; de Sir I. SINCLAIR, G. ARANGIO-RUIZ, C. CALERO RODRIGUES, A. YANKOV y S. McCAFFREY en la 1926ª sesión de 16 de julio de 1985 y de N.A. USHAKOV, C. TOMUSCHAT, D. THIAM en la 1927ª sesión de 17 de julio de 1985. No obstante, otros miembros de la CDI mantuvieron la tesis de la existencia de normas generales y de que la personalidad jurídica era una característica común a todas las Organizaciones internacionales (vid. las intervenciones de C. MALEK y M.L. BALANDA en la 1926ª sesión). Actas resumidas en ACDI 1985, Vol. I.

¹⁶⁵.- Documento A/CN.4/401, reproducido en ACDI 1986, Vol. II, Primera parte.

¹⁶⁶.- El esquema presentado por el relator especial era el siguiente:

1. Prerrogativas e inmunidades de la Organización.
 - A) Prerrogativas e inmunidades no fiscales:
 - a) inmunidad de jurisdicción;
 - b) inviolabilidad de los locales y ejercicio del control de esos locales;
 - c) inmunidad de registro y de cualquier otra forma de injerencia en favor de sus bienes y haberes;
 - d) inviolabilidad de sus archivos y documentos;
 - e) prerrogativas e inmunidades en lo que concierne a facilidades en materia de comunicaciones (uso de claves y despacho de corespondencia por correo o por valija, etc.).
 - B) Privilegios financieros y fiscales:
 - a) exención de impuestos;
 - b) exención de derechos de aduana;
 - c) control de cambios;
 - d) depósitos bancarios.
2. Privilegios e inmunidades de los funcionarios.
 - A) No fiscales:
 - a) inmunidad respecto de los actos ejecutados en su capacidad oficial;
 - b) inmunidad de las obligaciones relativas al servicio nacional;
 - c) inmunidad de toda medida restrictiva en materia de inmigración y de las formalidades de registro de extranjeros;
 - d) prerrogativas e inmunidades diplomáticas de los funcionarios ejecutivos y otros altos funcionarios; y
 - e) facilidades de repatriación en época de crisis internacional.
 - B) Financieros y fiscales:

aprobado como esquema tentativo para proseguir los trabajos por la Comisión en 1987¹⁶⁷.

Como vemos, el estudio de la cuestión en el seno de la CDI avanzaba muy lentamente, tanto por concentrar las prioridades en otras materias, como por el poco empuje que parecía aportar al tema el relator especial. La situación operó un giro importante a partir de 1989, aunque sólo por lo que respecta al empuje del relator especial. En su cuarto Informe¹⁶⁸, DIAZ GONZALEZ presentó once proyectos de artículos relativos a disposiciones generales, personalidad jurídica y bienes, fondos y haberes, que serían completados en sus quinto¹⁶⁹ y sexto Informes¹⁷⁰, con otros tantos proyectos de artículos sobre archivos, facilidades en materia de publicaciones y comunicaciones e inmunidades fiscales y franquicias aduaneras.

Los veintidos proyectos de artículos presentados por el relator especial completan la primera parte del proyecto de artículos de acuerdo con el esquema aprobado anteriormente por la CDI. De hecho, parece como si el relator especial DIAZ GONZALEZ hubiera querido completar, antes de finalizar su mandato, al menos en su primera parte, la labor que tenía encomendada. Sin embargo, aunque discutidos en el seno de la Comisión, ésta se ha limitado a remitir los proyectos de artículos al Comité de Redacción en sus dos últimos períodos de sesiones de 1990 y 1991¹⁷¹ no

-
- a) exención de impuestos sobre los sueldos y emolumentos;
 - b) exención de derechos de aduana.

3. Prerrogativas (*) e inmunidades de los expertos enviados en misión por cuenta de la Organización y de las personas que tienen relaciones oficiales con la Organización.

(*) Aunque en el esquema se utiliza el término "prerrogativas" no consideramos relevante, a nuestros efectos, plantearnos una distinción entre prerrogativas y privilegios. Por su claridad y aceptación general utilizaremos en adelante el término "privilegios".

¹⁶⁷.- Vid. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 39º período de sesiones, Documento A/42/10, suplemento nº 10, reproducido en ACDI 1987, Vol. II, Segunda parte.

¹⁶⁸.- Documento A/CN.4/424 ya citado.

¹⁶⁹.- Documento A/CN.4/432 de 11 de mayo de 1990, completado en sus secciones C y D del capítulo III y reproducido íntegramente en el Documento A/CN.4/438 de 7 de mayo de 1991. Ambos Documentos mimeografiados.

¹⁷⁰.- Documento A/CN.4/439 de 29 de mayo de 1991. Documento mimeografiado.

¹⁷¹.- Vid. el Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 42º período de sesiones, Documento A/45/10, suplemento nº 10, párr. 423 y el Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 43º período de sesiones, Documento A/46/10, suplemento nº 10, párr. 272.

adoptando hasta el momento decisión de aprobación provisional alguna.

C) LAS PERSPECTIVAS DE FUTURO EN EL ESTUDIO DEL TEMA.

Como acabamos de indicar, el mandato de DIAZ GONZALEZ y de todos los miembros de la Comisión finalizaba en 1991 ¹⁷². Para un nuevo quinquenio, 1992-1996, ha sido renovada la composición de la CDI. La cuestión no tendría mayor significación a nuestros efectos si no fuera porque la candidatura de L. DIAZ GONZALEZ no fué propuesta por ninguno de los gobiernos de los Estados miembros para la renovación de la Comisión ¹⁷³, después de haber formado parte de la misma desde 1977 ¹⁷⁴.

Esto puede significar un importante freno en la evolución de los trabajos de la CDI sobre la cuestión objeto de nuestro estudio. En efecto, habrá que designar un nuevo relator especial que podrá asumir los proyectos presentados por DIAZ GONZALEZ o proponer una nueva orientación. Sea cual sea la decisión que se adopte, cabe esperar que el nuevo relator especial necesite un cierto tiempo para iniciar el estudio de la cuestión e incorporarse a la metodología de trabajo empleada por la Comisión ¹⁷⁵.

Pero los problemas no se centran sólo en el cambio de relator especial. Es toda

¹⁷².- Desde la modificación que del artículo 10 de su Estatuto se operó mediante la resolución 985 (X) de 3 de diciembre de 1955 de la Asamblea General, el mandato de los miembros de la CDI es de cinco años renovables.

¹⁷³.- Procedimiento de propuesta de candidatos previsto en el artículo 3 del Estatuto de la CDI [resolución 174 (II) de 21 de noviembre de 1947 de la Asamblea General]. La lista de candidatos propuestos por los gobiernos figura en Elección de los miembros de la Comisión de Derecho Internacional. Nota del Secretario General, Documento A/46/228 de 17 de junio de 1991 y sus antecedentes personales en Elección de los miembros de la Comisión de Derecho Internacional. Nota del Secretario General, Documento A/46/253 de 29 de julio de 1991.

¹⁷⁴.- Decisión 31/308 de 17 de noviembre de 1976 de la Asamblea General. La Asamblea General, mediante su decisión 46/313 de 14 de noviembre de 1991, ha elegido a los nuevos miembros de la CDI entre los que ya no figura el relator especial para la segunda parte del tema de las relaciones entre Estados y Organizaciones internacionales.

¹⁷⁵.- Baste recordar los primeros años de DIAZ GONZALEZ como relator especial. Designado en 1979 no presentó su Informe preliminar hasta 1983, y sus segundo y tercer Informes, en los que formulaba el esquema de trabajo que proponía y los primeros proyectos de artículos, son de 1985 y 1986 respectivamente.

la concepción del proyecto de artículos la que puede estar en entredicho por todas las cuestiones que hemos mencionado a lo largo de este capítulo. No es que los proyectos de artículos de DIAZ GONZALEZ planteen graves problemas, pues en gran medida son de carácter genérico, establecen las reservas oportunas y constituyen normas de mínimos uniformes. El problema es nuevamente la conveniencia o no de la codificación en este sector del ordenamiento jurídico internacional. Lo cierto es que la remisión al Comité de Redacción de los proyectos de artículos formulados por DIAZ GONZALEZ da pie a pensar, más que en la redacción definitiva del texto del proyecto de artículos, en un mecanismo de aparque y enfriamiento de la materia objeto de estudio ¹⁷⁶.

¹⁷⁶.- Como indicaba uno de los miembros de la CDI, el escaso entusiasmo de ésta se ha manifestado en la poca prioridad que se ha dado el tema, no siendo de prever tampoco que la situación vaya a experimentar un cambio con la nueva composición de la CDI. Vid. S. McCaffrey: "The Forty-third Session of the International Law Commission", AJIL 1991.4, pág. 708.

CAPITULO SEGUNDO

LOS EXPERTOS EN MISION POR CUENTA DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS

En este Capítulo Segundo se aborda el estudio de los expertos en misión, figura ciertamente compleja, con unos perfiles confusos y poco definidos. El uso abusivo del término experto no sólo no contribuye, sino que dificulta enormemente la construcción de un concepto jurídico preciso. A ello se añadirá, como veremos, la asimilación a los expertos de otras figuras, afines quizás, pero que fundamentalmente se asimilan a los expertos por carecer de una categoría específica.

El capítulo se estructura en cuatro epígrafes, en los que se analiza, en primer lugar, el personal al servicio de la Organización de las Naciones Unidas, emprendiéndose seguidamente la delimitación de la figura del experto en misión, un ensayo de su tipología y el estudio de sus privilegios e inmunidades.

I.- EL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.

Las Organizaciones internacionales, como los Estados y las personas jurídicas de los ordenamientos internos son incapaces de expresar una voluntad en sentido psicológico, es decir, sólo pueden actuar a través de personas físicas, de órganos detentados por individuos o directamente a través de individuos¹. Es por ello que en los instrumentos constitutivos de las Organizaciones internacionales, además de fijar sus fines y objetivos, se establece también la estructura orgánica y los medios personales de que deberá dotarse la Organización para el ejercicio de sus funciones.

En el marco de la Organización de las Naciones Unidas hemos de centrar nuestra atención en el Capítulo XV de la Carta dedicado a la Secretaría. En este Capítulo se establece que la Secretaría estará compuesta por el Secretario General y el "personal que requiera la Organización" (artículo 97). También los artículos 100 y 101 utilizan la expresión "personal de la Secretaría" ("staff" o "personnel" en lengua inglesa

¹.- Evidencia cuyo reconocimiento es premisa básica para estudiar cualquier cuestión relativa al personal de las Organizaciones Internacionales. Vid. en este sentido, M.B. AKEHURST: The law governing employment in International Organizations, Cambridge University Press, London 1967, pág. 3.

y francesa) para referirse a las condiciones de acceso y a las normas de conducta de las personas que prestarán sus servicios a la Organización. Sólo en el artículo 105.2 y en relación con los privilegios e inmunidades se utiliza el término "funcionarios" ("officials" o "fonctionnaires").

De los trabajos preparatorios de estos artículos en la Conferencia de San Francisco no se deduce ninguna connotación particular a la utilización distinta de estos términos ². Lo cierto es que esta variedad en la utilización de los términos responde a la diversidad de situaciones y a la ambivalencia conceptual que permiten a PLANTEY afirmar, en definitiva, que

"La práctica y el derecho de la función pública internacional no existen, pues, unificados, ni entre las instituciones ni siquiera en el seno de cada una de ellas". ³

En efecto, esta variedad terminológica dificulta el establecimiento de reglas generales, más aún si las definiciones a los distintos términos empleados para referirse al personal al servicio de una Organización internacional son distintas para cada Organización. En unos instrumentos constitutivos se menciona simplemente el personal en términos generales, mientras que en otros se intenta una definición de funcionarios al servicio de la Organización, aunque en términos vagos y por exclusión, siendo

².- En las propuestas de Dumbarton Oaks se preveía ya la existencia de una Secretaría compuesta por un Secretario General "et du personnel nécessaire" (UNCIO, Vol. 4, pág. 21), pero nada se preveía respecto a los privilegios e inmunidades del personal de la Organización. Las enmiendas de Canadá, Méjico y Bélgica en relación a esta cuestión empleaban el término "personnel" (Canadá) o "fonctionnaire" (Méjico y Bélgica) (UNCIO, Vol. 13, págs. 732-734) sin pretender diferenciaciones terminológicas. Al margen de las equivalencias lingüísticas, de la indefinición y confusión existente es prueba el que la IV Comisión de la Conferencia, a propuesta del Comité IV/2, aprobó el proyecto de artículo 105.2 utilizando como equivalentes en su versión francesa el término "agent" y en la inglesa el término "officials" (UNCIO, Vol. 13, págs. 103 y 122), mientras que el Comité Consultivo de Juristas y el Comité de Coordinación al aprobar el que se convertiría en artículo 105.2 establecieron como equivalentes los términos "fonctionnaire" y "officials" (UNCIO, Vol. 20, pág. 486).

³.- A. PLANTEY: Derecho y práctica de la función pública internacional y europea, INAP, Colección Estudios Administrativos, Madrid 1981, pág. 38. Estas diferencias que se extienden, como decimos, a la terminología, hacen difícil, en opinión de este autor, la exposición sintética del régimen de la función pública internacional, *ibidem.*, pág. 19. La preocupación por la extrema variedad de supuestos y la confusión terminológica es apuntada ya en 1932 por J. GASCON Y MARIN: "Les fonctionnaires internationaux", RCADI 1932.III, Vol. 41, pág. 740.

general la confusión terminológica y la disparidad de regímenes jurídicos⁴. En la Carta de las Naciones Unidas no se contienen mayores precisiones que las referencias señaladas y las primeras normas sobre cuestiones referentes al personal al servicio de la Organización tampoco permiten una clarificación de los términos y de las categorías de personal al servicio de la Organización⁵.

Además, su constante desarrollo ha comportado no sólo un incremento de sus funciones, sino también un crecimiento progresivo de su estructura burocrática y el aumento de su dotación de personal. Este aumento de personal no se ha centrado exclusivamente en la categoría de los funcionarios internacionales, por más que esta categoría de personal internacional siga constituyendo el núcleo más importante⁶, sino que se ha ido extendiendo a su alrededor un conjunto variado y heterogéneo de categorías de personal internacional con regímenes jurídicos diversos.

Pese a la diversidad de situaciones y regímenes que venimos subrayando, todas estas categorías, algunas de ellas nuevas y sin normativa ni práctica consolidadas, tienen en común junto con los funcionarios internacionales la realización de funciones por cuenta o al servicio de la Organización internacional. Esto, que constituye el elemento central y característico de todas las personas que están al servicio de una Organización internacional, nos permite hablar de los agentes internacionales como concepto que aspira a englobar toda la diversidad de regímenes y situaciones⁷.

⁴.- Vid. A. PLANTEY: Derecho y práctica ..., op. cit., pág. 38 y D. RUZIE: "La notion de fonctionnaire international", Recueil d'études en Hommage à Charles Eiseman, Editions Cujas, París 1977, pág. 441, cuando subraya la ausencia de una definición precisa.

⁵.- El Reglamento Provisional del Personal aprobado por la resolución 13 (II) de la Asamblea General de 13 de febrero de 1946, así como el Estatuto del Personal de las Naciones Unidas, que le sustituyó y que sigue vigente pese a sus numerosas enmiendas, aprobado por la resolución 590 (VI) de la Asamblea General de 2 de febrero de 1952, no contribuyen a esta necesaria clarificación en la medida que identifican "personal de la Organización" o "miembros de la Secretaría" con "funcionarios internacionales".

⁶.- Vid. G. LANGROD: La fonction publique internationale, Sythoff, Leyde 1963, pág. 53.

⁷.- Como indicaba PEREZ MONTERO, el término agente tendría una acepción más amplia que el término funcionario de tal manera que "el primero constituiría el género, en tanto que el segundo sería sólo la especie". Vid. J. PEREZ MONTERO: "Algunas consideraciones sobre la protección de los funcionarios internacionales especialmente sobre la de los agentes de la Organización de las Naciones Unidas", Homenaje al profesor Sela Sampil, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1970, Vol. I, pág. 360.

Sin marginar las aportaciones doctrinales en relación con los conceptos de agente internacional y funcionario internacional ⁸, desarrollaremos nuestro análisis a partir del Dictamen del Tribunal Internacional de Justicia de 11 de abril de 1949, sobre la reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas ⁹. Aunque relacionado con las especiales características del caso concreto, es decir, la persona y la misión del Conde Folke Bernadotte y el objeto de la demanda de Opinión consultiva ¹⁰, el Tribunal entendía el término agente

"dans le sens le plus large, entendant par là quiconque, fonctionnaire rénuméré ou non, employé à titre permanent ou non, à été chargé par un organe de l'Organisation d'exercer, ou d'aider à exercer, l'une des fonctions de celle-ci, bref, toute personne par qui l'Organisation agit." ¹¹

⁸.- Es clásica la definición de funcionario internacional de Suzanne BASDEVANT, reproducida en el Dictionnaire de Terminologie du Droit International, Sirey, París 1960, pág. 228, "est fonctionnaire international tout individu chargé par les représentants de plusieurs Etats ou par un organisme agissant en leur nom, à la suite d'un accord interétatique et sous le contrôle des uns ou de l'autre, d'exercer, en étant soumis à des règles juridiques spéciales, d'une façon continue et exclusive des fonctions dans l'intérêt de l'ensemble des Etats en question".

Por otra parte, es de destacar que BETTATI subraya la prudente actitud de numerosos autores que se abstienen de dar una definición de conjunto de estos términos debido a "l'impossibilité de dégager des concepts qui rendent compte des disparités de qualifications statutaires et par la difficulté de rassembler en una formule synthétique les polymorphismes normatifs dessinés par la pratique et dégagés par la jurisprudence". Vid. M. BETTATI: "Recrutement et carrière des fonctionnaires internationaux", RCADI, 1987.IV, Vol. 204, pág. 224.

⁹.- CIJ, Recueil 1949, pág. 174. Del Dictamen se derivaron, como veremos, importantes aportaciones respecto al reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de las Organizaciones internacionales, así como respecto a la protección funcional que la Organización puede ejercer en relación con sus agentes. Al margen de otras obras generales, como comentarios al Dictamen pueden verse, en especial, L. GARCIA ARIAS: "El segundo dictamen del Tribunal Internacional de Justicia", REDI 1949.3, págs. 977-1005; S. BASTID: "La jurisprudence de la Cour Internationale de Justice", RCADI 1951.I, Vol. 78, págs. 575-686; M.J.L. HARDY: "Claims by International Organizations in respect of injuries to their agents", BYBIL 1961, págs. 516-526; O. WRIGHT: "Responsibility for injuries to United nations officials", AJIL 1949.1, págs. 95-104; y Yuen-Li LIANG: "Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations", AJIL 1949.3, págs. 460-478.

¹⁰.- El Conde Bernadotte fué nombrado Mediador de las Naciones Unidas en Palestina con las atribuciones previstas en la resolución 186 (S-2) de la Asamblea General de 14 de mayo de 1948, pero no ostentaba la condición jurídica de funcionario de la Organización. La solicitud de opinión consultiva, resolución 258 (II) de la Asamblea General de 3 de diciembre de 1948, se fundamentaba en la urgencia de garantizar a los agentes de las Naciones Unidas la máxima protección, así como las reparaciones por los daños que sufriesen. Nótese en este mismo sentido que la definición de agente internacional que se transcribe viene recogida en el Dictamen como una observación a título preliminar.

¹¹.- CIJ, loc. cit., pág. 177.

La definición que ofreció el Tribunal era amplia y comprendía todas las situaciones y regímenes jurídicos, estableciendo como característica básica y elemento común y general la "realización de funciones encargadas por la Organización". El criterio retenido por el Tribunal fué, por tanto, el funcional, expresión utilizada por la doctrina en diversos sentidos, tanto en relación con los agentes como en relación con las propias Organizaciones internacionales ¹².

Una definición en un sentido tan amplio podría plantear algunos problemas como una cierta colisión en relación con los representantes de los Estados, en la medida que su actividad en el seno de la Organización contribuye de manera decisiva a la formación de la voluntad de la Organización. En otras palabras, las funciones de los representantes de los Estados son, sino encargadas o por cuenta, al menos en beneficio de la Organización y de la consecución de sus objetivos ¹³.

Sin embargo, y como veremos más adelante, lo determinante no es sólo el ejercicio de funciones internacionales, sino también el ejercerlas por cuenta de la Organización. Parece conveniente, por tanto, tomar el término agente en un sentido amplio y globalizador, pero excluyendo de él a las personas que representan a los Estados Miembros ¹⁴, pese a que entre sus funciones principales estén las de participar en las actividades de la Organización y cooperar con ella y dentro del marco de ella ¹⁵.

Establecida esta primera delimitación y sin poner en duda la validez de la

¹².- Vid. especialmente M. VIRALLY: "La notion de fonction dans la théorie de l'Organisation internationale", op. cit..

¹³.- El Magistrado AZEVEDO en su opinión individual en el Dictamen ya citado apuntaba esta cuestión al constatar que "le fonctionnement de l'Organisation des Nations Unies présuppose l'action de deux forces: l'une qui conduit la pensée et les desseins particuliers des Membres vers des organes délibératifs ... et l'autre qui tend à l'exécution des décisions prises", CIJ, loc. cit. pág. 193. En la misma línea vid. M. BETTATI, op. cit., pág. 204.

¹⁴.- Lo que significaría una interpretación limitativa del término "agente" tal como expone el Magistrado KRYLOV en su Opinión Disidente al Dictamen que estamos comentando. CIJ, loc. cit., pág. 218.

¹⁵.- El artículo 6, en sus letras e) y f) de la Convención de Viena sobre las representaciones de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales de carácter universal dispone que, en particular, son funciones de las misiones permanentes las de "asegurar la participación del Estado que envía en las actividades de la Organización" y "fomentar la realización de los propósitos y principios de la Organización cooperando con ella y dentro del marco de ella".

definición ofrecida por el Tribunal, sigue siendo necesario resolver los casos límite, determinar los subgrupos y delimitar las distintas categorías de agentes internacionales ¹⁶. En esta línea, la primera clasificación a establecer es la que distingue entre funcionarios y el resto de agentes internacionales que no son funcionarios ¹⁷. El Magistrado AZEVEDO, en su Opinión individual ya citada, subrayaba que los artículos 100 y 105 de la Carta al referirse a funcionarios y representantes de los Miembros "n'épuissent les hypothèses dans lesquelles des fonctions sont exercées dans l'intérêt de l'Organisation" ¹⁸ y que cabe que la Organización tenga que elegir personas ajenas a su cuadro normal de personal. Esta tercera clase de personas, **tertium genus** como dice el propio Magistrado ¹⁹, pese a las dificultades y vacilaciones que se presenten, debe entrar a formar parte también del conjunto de los agentes internacionales.

Los expertos en misión por cuenta de la Organización pertenecen a este subgrupo de personas dentro de la categoría de agentes internacionales, pero los casos límite, las confusiones y las variedades terminológicas nos obligan a una detenida delimitación de la figura del experto en misión.

¹⁶.- Vid. L. DUBOUIS: "La condition juridique des agents internationaux", en Les agents internationaux, Colloque d'Aix-en-Provence de la SFDI, Pedone, París 1985, pág. 4.

¹⁷.- Como indica RUZIE, "en dehors des fonctionnaires internationaux, les Organisations internationales font appel à des personnes qui ne sont pas des représentants d'un gouvernement". Vid. D. RUZIE: "La notion de ..", op. cit., pág. 451.

¹⁸.- CIJ, loc. cit., pág. 193.

¹⁹.- Ibid., pág. 194.

II.- DELIMITACION DE LA FIGURA DEL EXPERTO EN MISION POR CUENTA DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.

El sentido común del término experto comporta una cierta noción de especial cualificación y competencia profesional de la persona así designada ²⁰. De forma similar, en la doctrina internacionalista se ponen de relieve los conocimientos, la pericia o la competencia personal del experto sobre un campo concreto ²¹ y así, el Diccionario de Terminología dirigido por el profesor BASDEVANT define al experto como una

"personne qualifiée par ses connaissances et son expérience qui est chargée d'une manière intermittente et accidentelle, seule ou avec d'autres, d'étudier certains points d'ordre technique, de faire à ce sujet un rapport ou un exposé, de préparer un projet, en vertu d'une mission qui lui est confiée, soit par décision d'un Etat soit par un accord interétatique ou par décision d'un organe international." ²²

Esta definición, puramente teórica, además de subrayar el elemento de la cualificación del experto, establece la naturaleza y las características básicas de las funciones de los expertos y de las condiciones en que las ejercen. En este sentido, el término misión aplicado a los expertos no se limita a calificar la tarea confiada a una persona cuando implica un desplazamiento para desempeñar la tarea en otro lugar. Precizando el sentido de esta expresión, el Tribunal Internacional de Justicia en la Opinión Consultiva de 15 de diciembre de 1989 sobre la aplicabilidad de la sección 22 del artículo VI de la Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas consideró que el término misión abarcaba, en sentido general, todas "las tareas

²⁰.- El Diccionario de la Lengua Española en su edición de 1984 definía el término experto en su utilización como adjetivo de la siguiente forma: "práctico, hábil, experimentado". Como sustantivo, entre otras acepciones, lo definía así: "perito, el que tiene especial conocimiento de una materia". Igualmente, el Diccionario de Uso del Español de María Moliner, edición de 1989, define al experto como "persona experta o entendida en cierta cosa".

²¹.- Vid. Y. DAUDET: "Les membres des Commissions d'Experts", en Les agents internationaux, op. cit., pág. 93.

²².- Dictionnaire de Terminologie du Droit International, op. cit., pág. 278.

confiadas a una persona, impliquen o no un desplazamiento" ²³.

Sin embargo, como veremos, la práctica internacional ha alterado el esquema teórico, en principio sencillo, y dificultado la precisa delimitación de la figura del experto en misión por cuenta de la Organización.

Así, en su amplio Estudio sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo, R.G.A. JACKSON puso de relieve la arbitrariedad en la utilización del término experto ya que, a su parecer, denotaba cualificaciones muy singulares y poco frecuentes, superiores a menudo a las que se justificaban por la tarea a realizar y que provocaban en los países en desarrollo expectativas que luego podían verse defraudadas ²⁴. Además, su utilización abusiva se hacía y se hace al margen de la expresión "expertos en el desempeño de misiones de las Naciones Unidas" utilizada en la Sección 22 de la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas ²⁵.

El problema estriba, en gran medida, en la ausencia de una definición clara y precisa de la figura, ya que cuando en relación con los privilegios que les corresponden se trata de los expertos en misión por cuenta de la Organización en la Convención General no se da ninguna definición ni sobre los expertos ni sobre la naturaleza, duración o lugar de esas misiones ²⁶ y a lo sumo, como ha indicado el Tribunal Internacional de Justicia, del texto de la sección 22 de dicha Convención cabe deducir

²³.- Opinión Consultiva de 15 de diciembre de 1989 sobre la Aplicabilidad de la Sección 22 del artículo VI de la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, CIJ, Recueil 1989, pág. 177. Las citas textuales están extraídas de la versión española del Dictamen reproducida en el Documento E/CN.4/1990/56, párr. 49.

²⁴.- Estudio sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Vol. II, Documento DP/5, pág. 384.

²⁵.- Adoptada por la Asamblea General mediante la resolución 22 (II) de 13 de febrero de 1946, loc. cit.. Como dijimos, la Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas se cita en adelante como Convención General.

²⁶.- La Sección 22 del artículo VI de la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas dispone "A los peritos (aparte de los funcionarios comprendidos en el artículo V) en el desempeño de misiones de las Naciones Unidas, se les otorgarán las prerrogativas e inmunidades que sean necesarias para el ejercicio independiente de sus funciones, durante el período de sus misiones inclusive el tiempo necesario para realizar los viajes relacionados con las mismas".

dos puntualizaciones,

"una negativa y otra positiva. De la sección 22 se desprende, ante todo, que los funcionarios de la Organización, aunque hayan sido elegidos por su competencia técnica en una esfera determinada, no entran en la categoría de los expertos en el sentido de ese texto; por otra parte, la sección 22 no comprende más que los expertos que desempeñan misiones para la Organización." ²⁷

Como veremos repetidamente, la Opinión Consultiva del Tribunal Internacional de Justicia sobre la aplicabilidad de la Sección 22 de la Convención General en el conocido como asunto Mazilu, aportó claridad sobre la figura del experto en misión y sobre las personas que pueden encuadrarse en esta categoría. El Dictamen fué solicitado por el Consejo Económico y Social, a propuesta de la Comisión de Derechos Humanos, en relación con la particular situación que vivía el Sr. Dumitru MAZILU, de nacionalidad rumana, antiguo miembro de la Subcomisión de Prevención de las Discriminaciones y Protección de las Minorías y en aquel momento relator especial de dicha Subcomisión, al que las autoridades rumanas sometían a vigilancia policial y le impedían la salida del país.

Pese a la clarificación aportada por el Tribunal, las confusiones, solapamientos y dificultades a que ha dado lugar la práctica internacional nos obligan a una detallada caracterización de los expertos en misión tanto en relación con los funcionarios de la Organización, como en relación con los representantes de los Estados miembros, como, por último, en relación con las personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización ²⁸.

²⁷.- Opinión Consultiva de 15 de diciembre de 1989 sobre la Aplicabilidad de la Sección 22 ya citada, loc. cit., párr. 45.

²⁸.- Como indicaba J.K. KING: The privileges and immunities ..., op. cit., pág. 203, la experiencia ha demostrado que la distinción no aparece siempre clara.

1.- CARACTERIZACION DE LOS EXPERTOS EN MISION EN RELACION CON LOS FUNCIONARIOS DE LA ORGANIZACION.

A la confusión terminológica que venimos apuntando en relación con los términos agente, funcionario o personal, se añade la indefinición convencional y una práctica internacional variada e irregular que hace difícil la distinción conceptual entre los expertos en misión y los funcionarios de la Organización ²⁹. Un esfuerzo de delimitación debe comportar el análisis de los elementos de la figura del agente internacional en su sentido más amplio para conducirnos a afirmar, en su caso, las similitudes y las características distintivas entre expertos y funcionarios.

Como veremos, las similitudes son considerables, especialmente en la propia práctica de la Organización, por lo que la distinción se hace enormemente compleja y nos conduce, en definitiva, a un análisis casuístico. En este sentido, en el Estudio preparado por la Secretaría sobre la práctica seguida por las Naciones Unidas, los Organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica en relación con su condición jurídica, privilegios e inmunidades ³⁰, al analizar las personas incluidas en la categoría de peritos o expertos en misión se afirmaba que, en definitiva,

"el que a una persona se la considere como 'funcionario' o como un 'experto que forma parte de una misión' depende del tipo de sus relaciones contractuales, de las condiciones de su nombramiento con la organización de que se trate." ³¹

Con la intención de clarificar en alguna medida toda esta cuestión, vamos a estudiar los posibles criterios de distinción por la naturaleza de las funciones, por las condiciones de ejercicio de las funciones y por el vínculo jurídico que les une con la

²⁹.- A lo que hay que añadir que no sólo es cuestión de ser un experto, sino que nos hallamos ante una pluralidad de personas que son consideradas como expertos o asimiladas a los expertos en misión por cuenta de la Organización.

³⁰.- Estudio de la Secretaría de 1967, Documento A/CN.4/L.118 y Add.1 y 2 ya citado, reproducido en ACDI 1967, Vol. II.

³¹.- Retomando lo indicado en anterior correspondencia mantenida por el Asesor Jurídico, *ibid.*, pág. 296.

Organización.

A) LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES.

Al establecer, de conformidad con la Opinión consultiva de 1949 del Tribunal Internacional de Justicia, un concepto amplio de agente internacional hemos señalado como elemento fundamental la realización de funciones por cuenta de la Organización. Englobando a los expertos y a los funcionarios en este concepto amplio de agente internacional, nos encontramos con que ambas figuras realizan las funciones que se les han encargado por cuenta y en nombre de la Organización. Lo que caracteriza a estas funciones es que han de ser funciones internacionales, es decir "d'une activité dont l'objet dépasse les intérêts d'un seul Etat"³², y que han de realizarse por encargo de la Organización.

La finalidad funcional de la Organización, que constituye su justificación y la de toda su actividad³³, condiciona también su régimen de función pública y los mecanismos de acceso y reclutamiento de su personal³⁴. Sin embargo, la pluralidad y extensión de las competencias atribuidas, explícita o implícitamente, a la Organización de las Naciones Unidas y la íntima relación existente entre todas ellas, han comportado, en la práctica, un régimen de función pública, que SCHOWB califica de mixto³⁵ y donde no se opera una identificación plena de las funciones a ejercer con las categorías de agentes internacionales que las ejercen.

La connotación de especial cualificación que hemos indicado acompaña a la

³².- Vid. M. BETTATI: "Recrutement et carrière ..", op. cit., pág. 206.

³³.- Vid. M. VIRALLY: "La notion de fonction ..", op. cit., y del mismo autor "Définition et classification ..", op. cit., pág. 65. En la misma línea, R MONACO: "Les principes régissant ..", op. cit., pág. 96.

³⁴.- Vid. J. SCHWOB: Les organes intégrés de caractère bureaucratique dans les Organisations Internationales, Bruylant, Bruxelles 1987, pág. 353. En este mismo sentido, G. LANGROD es absolutamente claro cuando en "Observations sur le recrutement à la fonction publique internationale", RHDI, 1960, pág. 189, afirma que "la grande variété et la fluctuation de moyens et de procédés de recrutement dans les institutions internationales correspondent à l'hétérogénéité des missions et à la multitude d'aspects de la fonction internationale".

³⁵.- J. SCHOWB, op. cit., pág. 284.

noción de experto podría conducirnos a considerar la existencia de ciertas funciones internacionales que, por su especialidad, deberían encargarse a los expertos. Esta connotación, junto con la complejidad creciente de las relaciones internacionales y las nuevas acciones emprendidas por las Organizaciones internacionales ³⁶, permiten al Tribunal Internacional de Justicia afirmar que

"las Naciones Unidas han tenido ocasión de confiar misiones cada vez más variadas a personas que no tienen la condición de funcionarios de la Organización. Se ha encargado a tales personas de mediaciones, de la preparación de informes, de la elaboración de estudios, de la realización de encuestas o investigaciones y de la determinación de hechos. Esas personas han participado en fuerzas de mantenimiento de la paz, en trabajos de asistencia técnica y en muchas otras actividades." ³⁷

Sin embargo, la práctica de la Organización desmiente una distinción precisa entre funcionarios y expertos en razón de las funciones a ejercer, con lo que no cabe una lectura del término función en sentido material para deducir de ella la distinción entre funcionarios y expertos. Es cierto que hay funciones que por sus características intrínsecas de especialidad e independencia, como las de asesoramiento y estudio o las de solución de controversias, pueden y normalmente son encargadas a expertos independientes y, de manera especial, a grupos de expertos designados a título personal. Pero no cabe hacer generalizaciones. Como indica la Dependencia Común de Inspección, las funciones de dirección, concepción, proyección, estudio y control, que normalmente podrían considerarse competencia de los funcionarios del cuadro orgánico y de las categorías superiores, pueden ser ejercidas indistintamente y con toda normalidad tanto por funcionarios como por expertos. Más aún, la naturaleza de las tareas que se encargan a los consultores no siempre implican unos conocimientos técnicos o una competencia especial ³⁸.

³⁶.- Que de alguna manera justifican la proliferación de expertos. Vid. en esta línea, Y. DAUDET: "Les membres des .." en Les agents internationaux, op. cit., pág. 94, y D. RUZIE: "Le statut des consultants de l'OCDE", AFDI 1970, pág. 430.

³⁷.- Opinión consultiva de 15 de diciembre de 1989, loc. cit., párr. 48.

³⁸.- Vid. Informe sobre la utilización de expertos y consultores en las Naciones Unidas. Dependencia Común de Inspección, Documento JIU/REP/73/3 reproducido en Nota del Secretario General, Documento A/9112 de 31 de julio de 1973, párrafos 106 y 107, donde se señala que

Lo mismo cabe decir respecto a las funciones de índole manual o de servicios generales. Es más, aunque se haya pretendido sostener que las personas que ejercen labores manuales sin cualificación alguna no son agentes internacionales, el Estatuto y el Reglamento del Personal no establecen distinción alguna por razón de la actividad. Sólo en virtud del régimen jurídico que les es aplicable y en el plano de los privilegios e inmunidades que les son aplicables cabe hacer una distinción entre funcionarios y personal que no se considera funcionario internacional. En este sentido, no se consideran funcionarios internacionales a los agentes "que se contratan localmente y son pagados por horas" tal como dispone la resolución 76 (I) de la Asamblea General de 7 de diciembre de 1946 a efectos de lo dispuesto en la Sección 17 de la Convención General ³⁹.

Para la doctrina, el personal contratado localmente forma parte igualmente de la categoría de los agentes internacionales porque son agentes de una Organización internacional, aunque su relación jurídica con la Organización esté sometida al derecho interno de un Estado ⁴⁰ Además, los funcionarios de la Organización contratados en el plano local, como los oficinistas, secretarios y chóferes, son, en casi todos los casos, remunerados de conformidad con la escala de sueldos aplicable y no pagados por horas y, por consiguiente, quedan comprendidos en las disposiciones de la resolución 76 (I) de la Asamblea General ⁴¹. En definitiva, por tanto, a efectos de privilegios e inmunidades, son asimilados y considerados como funcionarios internacionales.

en alguna ocasiones dicha competencia no parece superar el nivel medio que debería esperarse de la Secretaría y en otras, los proyectos encargados a expertos y consultores parecen ser típicas tareas "internas" propias de la Secretaría.

³⁹.- Sobre lo dispuesto en esta Sección, vid. *infra*, epígrafe III.4.C apartado c).

⁴⁰.- Vid. la intervención en este sentido de L. DUBOUIS en el Coloquio de la SFDI, Les agents internationaux, op. cit., pág. 132.

⁴¹.- Como afirmó el Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos al presentar el primer Informe del Secretario General sobre el respeto de las prerrogativas e inmunidades de los funcionarios de las Naciones Unidas y los Organismos especializados ante la Quinta Comisión en su sesión de 1 de diciembre de 1981, Acta resumida Documento A/C.5/36/SR.59, párr. 5. Es pertinente también destacar que, como veremos en el epígrafe IV.3, en este y sucesivos Informes del Secretario General se considera que el término funcionario debe abarcar "a los funcionarios, expertos en misión, empleados localmente y, en general, todas las personas que desempeñan funciones o servicios para el sistema de las Naciones Unidas". Vid. Respeto de las prerrogativas e inmunidades de los funcionarios de las Naciones Unidas y los Organismos especializados. Informe del Secretario General. Documento A/C.5/36/31 de 4 de noviembre de 1981.

Como vemos, la distinción entre funcionarios internacionales y funcionarios contratados localmente, así como entre funcionarios y expertos, no se puede operar sobre bases materiales, a partir de la función que ejercen. Cabe colegir, por tanto, que son cada día más variadas las funciones encargadas por la Organización a sus funcionarios y demás agentes y que, si bien algunas funciones pueden ser conferidas de manera primordial a los expertos, la práctica internacional ha pervertido una posible distinción entre funcionarios y expertos por la naturaleza de las funciones a ejercer.

B) LAS CONDICIONES DE EJERCICIO DE LAS FUNCIONES.

Las condiciones de ejercicio de las funciones, que junto con la naturaleza de las mismas pueden determinar la categoría de personal ante la que nos hallamos ⁴², pueden ser analizadas a partir de las siguientes notas o elementos: permanencia o estabilidad, exclusividad, reparto geográfico, remuneración y autoridad ante la que se es responsable.

a) El carácter permanente.

La nota de la permanencia o de la continuidad ha sido tomada en muchas ocasiones como la característica más diferenciadora entre los funcionarios y los expertos. De los funcionarios se predica la continuidad en los servicios que prestan a la Organización ⁴³, mientras que en relación con los expertos se presupone la no permanencia y la realización de funciones internacionales de manera esporádica.

Sucede, sin embargo, que el criterio no es suficientemente distintivo pues en la práctica se presenta un desarrollo en sentido inverso del elemento de la permanencia de los funcionarios y expertos. En efecto, en la práctica de la Organización se dan los dos supuestos: por un lado, gran número de puestos de funcionarios con nombramientos a plazo fijo, es decir no permanentes, y, por otro lado, gran número de expertos que ven renovado su contrato con la Organización sin solución de continuidad.

⁴².- Vid. Y. DAUDET: "Les membres des .. ", en Les agents .., op. cit., pág. 94.

⁴³.- Vid. supra en Nota 8 la definición que de funcionario ofrecía Suzanne BASDEVANT.

En el primer sentido, cabe decir que fundamentalmente coexisten en la Organización de las Naciones Unidas dos modalidades de nombramiento de los funcionarios: el nombramiento permanente con vocación de carrera en la función pública internacional y el nombramiento a plazo fijo ⁴⁴. En ambos supuestos estamos hablando de funcionarios, nombrados por y sometidos a la autoridad del Secretario General o persona en quien éste haya delegado, y regidos por los Estatutos y Reglamentos de Personal. La distinción entre un tipo de nombramiento y otro no se predica de ninguna categoría especial de personal y se da tanto entre los funcionarios del cuadro orgánico como del cuadro de servicios generales. Los nombramientos a plazo fijo son normalmente por un máximo de tres años y, aunque pueden ser renovados, no comportan promoción o carrera entre las diferentes categorías y escalones en que se divide el personal de la Organización ⁴⁵.

Desde el otro plano, se constatan en la utilización de expertos por parte de la Organización de las Naciones Unidas ciertas perversiones del sistema que comportan que numerosos expertos sean contratados continuamente y por períodos superiores a los seis meses cada dos años como se prevé en las instrucciones del Secretario General ⁴⁶. Esto comporta la creación de una casta de expertos adscritos a la Organización por tiempo completo y a largo plazo que acaban constituyendo un elemento casi permanente de la vida de la Organización.

En definitiva, pues, el elemento de la permanencia o estabilidad en el empleo, pese a la apariencia, no es suficientemente determinante como para poder realizar una delimitación clara entre funcionarios y expertos en misión. Tampoco cabe deducir de lo expuesto una distinción que se sustentara en la contraposición entre una naturaleza

⁴⁴.- Modalidad que goza de las preferencias de muchos Estados porque, como indica J. DUBOUIS en su comentario al artículo 101 de la Carta en J.P. COT - A. PELLET: La Charte des Nations Unies, 2ª edición, Economica, París 1991, pág. 1362, "permet de mieux adapter la fonction publique à l'évolution de l'institution, mieux satisfaire aux exigences de la répartition géographique et, au vrai, d'exercer leur influence sur les recrutements et renouvellements".

⁴⁵.- Vid. Informe de la Dependencia Común de Inspección. Aplicación del principio de la distribución geográfica equitativa del personal de la Secretaría de las Naciones Unidas, reproducido en Nota del Secretario General, Documento A/36/407 de 19 de agosto de 1981, párr. 30. En el mismo sentido J. SCHWOB: Les organes intégrés ..., op. cit., pág. 321.

⁴⁶.- Vid. el Informe de la DCI sobre la utilización de expertos y consultores ya citado, Documento A/9112, párr. 195.

de carácter permanente para la función y de carácter temporal para la misión. En la interpretación que el Tribunal Internacional de Justicia ha dado al término misión, ésta es la concreción práctica y precisa de las funciones internacionales encomendadas a cualquier persona al servicio de la Organización ⁴⁷.

b) El carácter exclusivo.

Asociado normalmente con el criterio de la permanencia ⁴⁸, el criterio de la exclusividad presupone el ejercicio a tiempo completo y de forma incompatible con cualquier otra actividad de las funciones internacionales encargadas por la Organización. Se predica también normalmente de los funcionarios, concibiéndose a los expertos en misión como personas que ejercen las funciones internacionales a tiempo parcial en la medida en que ejercen, al mismo tiempo, otra actividad principal. Esto, que en sede teórica podría ser cierto y se corresponde fundamentalmente con la actividad de los expertos que forman parte de grupos o de comisiones de expertos, acusa en la práctica los mismos síntomas de confusión que hemos indicado en relación con el carácter de la permanencia.

En efecto, la existencia de funcionarios con nombramientos a plazo fijo y la de expertos con contratos renovados sin solución de continuidad altera la percepción de la exclusividad. Por un lado, aunque se sea funcionario con nombramiento a plazo fijo, las normas sobre incompatibilidades de los Estatutos y Reglamentos de Personal obligan al ejercicio en exclusiva de las funciones encomendadas por la Organización ⁴⁹. Por otro lado, los expertos que se hayan convertido en elementos casi permanentes se someten contractualmente, por la propia naturaleza de la función, a disposiciones de

⁴⁷.- Opinión consultiva de 15 de diciembre de 1989, loc. cit., párr. 49.

⁴⁸.- La ya citada definición de funcionario internacional de S. BASDEVANT señalaba como característica de los funcionarios internacionales el ejercicio "d'une façon continue et exclusive" de funciones internacionales. RUZIE insiste también en la "corrélacion certaine" entre estos dos caracteres. Vid. D. RUZIE: "La notion de ..", op. cit., pág.446.

⁴⁹.- Los artículos 1.4 y 1.7 del Estatuto del Personal aprobado por la resolución 590 (V) de la Asamblea General de 2 de febrero de 1952, disponen que los miembros de la Secretaría "no ejercerán ninguna actividad que sea incompatible con el fiel desempeño de su cometido en las Naciones Unidas" y que "todo miembro de la Secretaría que llegue a ser candidato a un cargo público de carácter político deberá renunciar a su puesto en la Secretaría".

exclusividad e incompatibilidad.

Además, el que los expertos realicen las funciones encomendadas por la Organización sin esta nota de exclusividad es predicable, en razón de la propia naturaleza de las funciones que ejercen, tan sólo de determinadas categorías de expertos. Como veremos, se adecúa perfectamente este carácter no exclusivo a las funciones encomendadas a las personas nombradas a título personal para formar parte de grupos y comisiones de expertos. En cambio, para otras categorías de expertos, la naturaleza de las funciones encomendadas o los mecanismos de renovación contractual que aseguran una permanencia práctica, derivan en el ejercicio en exclusiva de las funciones internacionales.

En definitiva pues, aunque el estereotipo del experto en misión sea el de una persona que tiene otra actividad principal y que a tiempo parcial y de manera esporádica ejerce funciones internacionales, la práctica de la Organización impide el establecimiento de categorías tajantemente separadas a partir de este elemento.

c) El reparto geográfico.

En relación con las condiciones de ejercicio de las funciones internacionales es pertinente una referencia al principio del reparto geográfico de los puestos de la Secretaría establecido en el artículo 101 párrafo 3 de la Carta ⁵⁰. En esta línea, las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección insisten en los nombramientos a plazo fijo pues permiten reforzar y garantizar el equilibrio geográfico, ya que con los nombramientos permanentes se irían saturando los diferentes escalones y no se podría asegurar un reparto equilibrado. De hecho, sólo el 50 % de los puestos del cuadro orgánico y de las categorías superiores están sujetos a distribución geográfica, y los contratos a plazo fijo se extienden a todas las categorías del personal ⁵¹.

⁵⁰.- Y que se ha convertido, en la práctica, en un principio de aplicación preferente a la de los principios de eficiencia, competencia e integridad recogidos también en dicho artículo.

⁵¹.- Aplicación del principio de la distribución geográfica equitativa del personal de la Secretaría de las Naciones Unidas, Informe de la DCI ya citado, Documento A/36/407, párrafos 33 y 50. Cuestión distinta es la práctica denominada de la adscripción, según la cual se envía a un funcionario a prestar servicios en otro lugar por un período determinado con arreglo a términos y condiciones específicas, en la inteligencia de que, una vez finalizado ese período, regresará a su

En la contratación de expertos y, sobre todo, en la designación de personas a título personal para formar parte de grupos o comisiones de expertos, también ha de tenerse en cuenta el adecuado respeto al principio de reparto geográfico. Como veremos, esta cuestión es especialmente cuidada en la composición de los órganos creados en virtud de una decisión de un órgano intergubernamental, pero en los supuestos de contratación de expertos individuales o de grupos de expertos por parte de la Secretaría se ha incurrido, de hecho, en otra perversión del sistema de utilización de expertos por el manifiesto incumplimiento del principio fijado en la Carta y de las directrices establecidas por la Asamblea General ⁵².

En definitiva pues, el principio del reparto geográfico es común tanto para funcionarios como para expertos, aunque en ambos supuestos la práctica ha puesto de relieve problemas importantes para su efectiva aplicación.

d) El sistema de retribución.

Los sueldos y emolumentos complementarios del personal de las Naciones Unidas son fijados por el Secretario General ⁵³, estableciéndose una escala de sueldos en función de las categorías y escalones en que se divide el personal. La escala de sueldos con las modificaciones que ha ido introduciendo la Asamblea General y los coeficientes de ajuste de sueldos, se aplica a todos los funcionarios de la Organización, ya sean contratados con nombramiento de carácter permanente o a plazo fijo, ya sean contratados bajo un régimen internacional o contratados localmente.

servicio de origen, sea éste otro organismo o un Estado Miembro. Como se indica en el Informe del Secretario General la adscripción puede permitir obtener los servicios de funcionarios con preparación y experiencia, así como mantener el adecuado reparto geográfico y los adecuados equilibrios entre nombramientos a plazo fijo y nombramientos de carrera. Vid. Contratación de funcionarios públicos en régimen de adscripción. Informe del Secretario General. Documento A/C.5/45/12 de 18 de octubre de 1990.

⁵².- Como critica la DCI en su primer Informe sobre la utilización de expertos y consultores, y como pondrán de manifiesto los datos estadísticos que suministrará la Secretaría, la mayoría de los expertos han venido procediendo de un número reducido de países, lo que, evidentemente, no dejaba de ser contradictorio con el principio de reparto geográfico establecido en la Carta. Vid. Documento A/9112 ya citado, párr. 211.

⁵³.- Artículo 3.1 del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas, resolución 590 (VI) de 2 de febrero de 1952.

Por su parte, los expertos en misión no reciben un sueldo de acuerdo con la escala general, sino que perciben la retribución que venga fijada, en su caso, en el respectivo contrato. Puede tratarse de una remuneración a tanto alzado, por una sola vez o periódica, o bien tan sólo de una remuneración o asignación por dietas y gastos de desplazamiento ⁵⁴. En este sentido, la Asamblea General ha reiterado que a los miembros de órganos que fueran elegidos a título personal sólo se les pagarían dietas y que normalmente no se les pagarían honorarios por los servicios prestados ⁵⁵.

Completando el cuadro retributivo para otros tipos de expertos, el Estatuto de Personal dispone en el párrafo sexto del Anexo sobre la escala de sueldos y otras disposiciones conexas que

"El Secretario General determinará las escalas de los sueldos que se pagarán al personal contratado específicamente para conferencias y otros servicios de corta duración, a los consultores, al personal del servicio móvil y a los expertos de asistencia técnica y asesores en materia de bienestar social." ⁵⁶

En relación con esta disposición conviene realizar dos precisiones: por un lado, que el fundamento de la remuneración de los funcionarios y de otro tipo de personal parte de disposiciones distintas -artículo 3.1 del Estatuto del Personal y párrafo sexto del Anexo-; por otro lado, que las categorías de personas a las que se refiere esta disposición son las que en 1952 se hallaban todavía en fase embrionaria y carentes de definición y delimitación precisas. Como veremos al analizar la tipología de los expertos algunas de estas categorías se han consolidado plenamente como tales, mientras que otras han pasado a ser consideradas como funcionarios de la Organización.

⁵⁴.- Los expertos miembros de grupos especiales de expertos sólo tienen derecho, en teoría, a cobrar gastos de viaje en clase económica y dietas. Vid. Informe de la DCI, Documento A/9112 ya citado, párr. 243.

⁵⁵.- Vid. Estudio completo sobre la cuestión de los honorarios que han de pagarse a los miembros de los órganos y órganos subsidiarios de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General. Documento A/C.5/31/2 de 15 de junio de 1976.

⁵⁶.- Anexo I incorporado al Estatuto del Personal de las Naciones Unidas que, a su vez, figura como Anexo de la resolución 590 (VI) de 2 de febrero de 1952 ya citada.

e) La autoridad de la que dependen.

En el Estatuto de Personal está también claramente establecida la dependencia jerárquica de todos los funcionarios de la Organización respecto del Secretario General, del mismo modo que el nombramiento de los funcionarios corresponde a éste o persona en quien delegue ⁵⁷. Así, el artículo I.2 del Estatuto del Personal dispone que

"Los miembros del personal están sometidos a la autoridad del Secretario General, quien podrá destinarlos a cualquiera de las actividades u oficinas de las Naciones Unidas. El personal es responsable ante él en el desempeño de sus funciones. Los miembros del personal estarán en todo momento a disposición del Secretario General. El Secretario General establecerá la semana normal de trabajo."

Completando este marco, otras disposiciones del Estatuto del Personal establecen la obligatoriedad de no solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno ni autoridad ajena a la Organización y de prestar el correspondiente juramento o declaración ⁵⁸. Esta fuerte vinculación jerárquica implica también que los funcionarios son responsables ante la Organización de la que forman parte y que pueden ser sometidos a las medidas disciplinarias que se prevean, incluso la destitución sumaria, en función de que su conducta no sea satisfactoria.

Por contra, en el caso de los expertos en misión la responsabilidad ante la Organización y la superior autoridad del Secretario General se diluyen en gran medida. No es que estén exentos de responsabilidad ante la Organización, pero si bien en algunos casos ésta vendrá determinada por el vínculo contractual que una al experto con la Organización o por las especiales características de las funciones a desempeñar, en otros supuestos será bastante más complejo fundamentar jurídicamente las obligaciones

⁵⁷.- Artículo IV.1 del Estatuto.

⁵⁸.- Artículo I.3 y I.9. El juramento que deben suscribir es el siguiente: "Juro solemnemente (o prometo solemnemente, declaro solemnemente estar dispuesto a, me comprometo solemnemente a, protesto solemnemente) ejercer con toda lealtad, discreción y conciencia las funciones a mí confiadas como funcionario internacional de las Naciones Unidas, desempeñar estas funciones y regular mi conducta teniendo en cuenta solamente los intereses de las Naciones Unidas, y no solicitar ni aceptar instrucciones, con respecto al cumplimiento de mis deberes de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Organización."

del experto en misión.

Ha de tenerse en cuenta que de los expertos, al igual que de los funcionarios internacionales, se predica la independencia respecto de los gobiernos en el ejercicio de sus funciones y esta es la razón que fundamenta sus privilegios e inmunidades, pero en el caso de los expertos la independencia puede extenderse también hacia la Organización. En efecto, los consultores y los expertos designados a título personal no sólo no deben recibir instrucciones de sus gobiernos, sino que tampoco deben recibirlas de cualesquiera otras autoridades, incluidas las de la propia Organización, ya que, aunque cumplan funciones por su cuenta, ha de primar el ejercicio en forma independiente de estas funciones.

De esta manera, la vinculación que con la Organización mantienen los expertos los aleja de la dependencia jerárquica y del régimen disciplinario a que están sometidos los funcionarios. Son nombrados para el ejercicio de una función internacional determinada y será la naturaleza de esta función la que determinará el alcance de su acción y el ámbito de su responsabilidad. Como afirmaría el Asesor Jurídico en Carta a un Estado Miembro, los expertos no se colocan bajo la autoridad Secretario General o del jefe ejecutivo de la Organización en el mismo grado que los funcionarios "porque las circunstancias que varían en cada caso, lo hacen innecesario o poco aconsejable"⁵⁹.

C) EL VINCULO JURIDICO QUE LES UNE CON LA ORGANIZACION.

La cuestión del vínculo jurídico que une a expertos y funcionarios con la Organización no puede reducirse a una simple distinción entre vínculos de naturaleza estatutaria para los funcionarios y vínculos de naturaleza contractual para los expertos en misión. De hecho, si ni tan siquiera en los ordenamientos internos está perfectamente

⁵⁹.- En esta correspondencia, de 1956, el Asesor Jurídico describía la distinción entre los funcionarios incluidos en el artículo V y los peritos o expertos incluidos en el artículo VI de la Convención General. Un extenso fragmento de la carta, sobre la que volveremos más adelante, está reproducido en el Estudio de la Secretaría de 1967 ya citado, pág. 296.

delimitada la naturaleza del vínculo de la función pública ⁶⁰, mayores dificultades plantea la cuestión en un ordenamiento como el internacional, poco evolucionado y con pocas dosis de integración.

Lo cierto es que en el seno de cada Organización, y las Naciones Unidas no constituyen excepción alguna en este sentido, se opera desde su creación un proceso lento de progresiva consolidación e institucionalización, no sólo de la voluntad de cooperación entre los Estados, sino también del aparato burocrático que ha de servir los intereses de la Organización. Evidentemente, la ausencia de voluntad estatal impediría esta progresión y comportaría carencias en la institucionalización de las relaciones de la Organización con su personal. Ahora bien, si la voluntad estatal se manifiesta, conlleva la consecuencia de que la Organización precise, cada vez más y con el paso de los años, un cuerpo de funcionarios estable, sujeto a normas uniformes y que permita una organización del secretariado de forma si cabe más permanente ⁶¹.

Así, de unos inicios en los que las relaciones con el personal de la Organización se basaban exclusivamente en vínculos contractuales se evoluciona hacia pautas de carácter estatutario de la misma manera que se opera, en función de los objetivos de la Organización y de su estado de consolidación, una evolución hacia el aumento de los contratos de carácter permanente, es decir, con vocación de carrera, en detrimento de los contratos a plazo fijo o temporales ⁶². En este sentido, es altamente indicativo que, si bien el Reglamento del Personal de 1946 preveía que la carta de nombramiento y la carta de aceptación constituían el contrato de empleo, en el Estatuto del Personal de 1952 se establece que

"Con la carta de nombramiento, se remitirá al interesado un ejemplar del Estatuto del Personal y del Reglamento del Personal. Al aceptar su nombramiento, el interesado

⁶⁰.- Como indicaba WEIL, en el orden internacional se dan los mismos problemas e incertidumbres que en los derechos internos. Vid. P. WEIL: "La nature du lien de fonction publique dans les Organisations Internationales", *RGDIP* 1963.2, pág. 273.

⁶¹.- Vid. M.B. AKEHURST: *The law governing ...*, op. cit., pág. 38.

⁶².- Aunque, en la actualidad, como indica SCHOWB, exista una auténtica crisis de los contratos permanentes por razones políticas, financieras y de equilibrio geográfico. Vid. J. SCHOWB: *Les organes intégrés ...*, págs. 321 y 323.

declarará que se le han comunicado las condiciones establecidas en el Estatuto del Personal y en el Reglamento del Personal y que las acepta." ⁶³

En otras palabras, queremos poner de manifiesto que si bien la perfección de la relación jurídica precisa de la aceptación del futuro funcionario, la relación de empleo no va a regirse exclusivamente por las cláusulas contractuales, sino que también vendrá regida por normas estatutarias o de derecho interno de la propia Organización, en la medida en que el Reglamento de Personal y el Estatuto del Personal también forman parte de la base del contrato.

En efecto, y dependiendo del tipo y de las funciones de la Organización, se observa en la práctica una situación mixta, una mezcla de elementos institucionales y contractuales ⁶⁴ que dificultan cualquier precisión en este sentido. Para la Organización de las Naciones Unidas cabe afirmar, por tanto, que se mantiene un régimen de función pública de carácter contractual con importantes elementos institucionales.

A este respecto el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas estableció, en una sentencia de 1953, una distinción entre los elementos contractuales y los elementos reglamentarios o estatutarios existentes en las relaciones entre los funcionarios y la Organización del siguiente tenor:

"Son contractuales todas las cuestiones relativas a la condición personal de cada funcionario (por ejemplo, la naturaleza de su contrato, su sueldo y su categoría); son reglamentarias todas las cuestiones relativas a la organización del servicio público internacional en general, y a la necesidad de que funcione en forma adecuada (por ejemplo, las normas generales que no se refieren a una persona en particular). Si bien los elementos contractuales no se pueden alterar sin el acuerdo de ambas partes, los elementos reglamentarios se pueden alterar en cualquier momento mediante normas

⁶³.- Anexo II, Cartas de nombramiento, de la Resolución 590 (VI) de 2 de febrero de 1952, ya citada.

⁶⁴.- Vid. en este sentido D. RUIZ: Les fonctionnaires internationaux, Librairie Armand Colin, París 1970, pág. 10 y G. FEUER: Les aspects juridiques de l'assistance technique. Dans le cadre des Nations Unies et des Institutions Spécialisées, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, París 1957, pág. 163.

establecidas por la Asamblea General y estas alteraciones son obligatorias para los funcionarios." ⁶⁵

Para la doctrina, la sentencia KAPLAN planteaba, por un lado, el problema de los derechos adquiridos de los funcionarios ante las modificaciones unilaterales de las condiciones de servicio por parte de la Organización y, por otro lado, ponía fin a una confusión generalmente extendida entre dos cuestiones o problemas distintos: los mecanismos de nombramiento de los funcionarios y el carácter de las normas que rigen su condición jurídica ⁶⁶. Por nuestra parte, la hemos traído a colación porque pone de relieve la complejidad del vínculo jurídico y las dificultades que puede suponer un ensayo de distinción entre funcionarios y expertos en misión a partir de la relación jurídica que mantienen con la Organización.

En efecto, si en el caso de los funcionarios se da esta mezcla de elementos contractuales y de elementos estatutarios en su relación jurídica con la Organización, en el caso de los expertos en misión la variedad de supuestos introduce una casuística difícilmente reductible a normas generales. Así, hay expertos que mantienen un vínculo contractual con la Organización y será éste quien regirá fundamentalmente sus relaciones, con la incorporación de los elementos estatutarios que fueran pertinentes; pero hay otros tipos de expertos que mantienen unas relaciones con la Organización en la que predominan los elementos institucionales ⁶⁷; y hay, por último, categorías de expertos en misión que no mantienen mayor vínculo jurídico con la Organización que una carta de invitación o una designación o nombramiento, a veces incluso renovado de forma implícita ⁶⁸.

⁶⁵.- Sentencia del TANU de 21 de agosto de 1953, nº 19, Kaplan c. el Secretario General de las Naciones Unidas, reproducida parcialmente en ILR, Vol. 20, pág. 506. La versión castellana del fragmento reproducido se halla en una Opinión Jurídica de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, AJNU 1976, Documento ST/LEG/SER.C/14, pág. 173, nota 24.

⁶⁶.- Vid. P. WEIL: "La nature du lien ..", op. cit., pág. 276 y D. RUZIE: "La condition juridique ..", op. cit., pág. 869.

⁶⁷.- Vid. G. FEUER: Les aspects juridiques .., op. cit., pág. 163. El profesor FEUER plantea esta afirmación en relación con los expertos de asistencia técnica, pero a nuestro parecer, como veremos, la mayor parte de los expertos de asistencia técnica deben calificarse como funcionarios.

⁶⁸.- Este supuesto, que es el de los órganos o comités compuestos por personas designadas a título personal, plantea el problema de saber cual es el derecho que los rige ante la ausencia de un vínculo jurídico determinado. Vid. también *infra*, en el epígrafe III.4.

2.- CARACTERIZACION DE LOS EXPERTOS EN MISION EN RELACION CON LOS REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS.

Aunque pudiera parecer que está perfectamente delimitada la condición jurídica de los representantes de los Estados miembros en relación con la de los expertos en misión por cuenta de la Organización, lo cierto es que se da una cierta colisión y confusión jurídica especialmente cuando los representantes de los Estados son designados como miembros de grupos o comisiones de expertos. Esta confusión tiene su origen en la relación dialéctica existente en derecho internacional entre, por un lado, la independencia e imparcialidad que cabe esperar de un experto o un grupo de expertos y, por otro lado, la relevancia del consentimiento de los Estados para la aceptación de las decisiones y soluciones propuestas por aquellos.

Para asegurar esta interacción ⁶⁹ caben dos posibilidades: o bien decidir que los miembros de los grupos o comisiones de expertos sean personas elegidas a título individual e independientes de los Estados, con lo que en su momento habrá que prestar atención a las observaciones que puedan formular los Estados en relación con las propuestas o recomendaciones que hayan efectuado; o bien decidir que los miembros de los grupos o comisiones de expertos sean representantes de los Estados cuidándose de alguna manera que posean la competencia técnica precisa, es decir, que sean expertos gubernamentales ⁷⁰. En este contexto, deberemos analizar también el problema del desdoblamiento funcional, es decir, que una misma persona pueda realizar diferentes funciones en calidades distintas.

A) LA DECISION SOBRE LA COMPOSICION DE LOS ORGANOS.

La preferencia para que el órgano esté compuesto por expertos que sean

⁶⁹.- En 1973 la Comisión de Derecho Internacional examinó los trabajos efectuados en sus veinticinco primeros períodos de sesiones y en su Informe a la Asamblea General se hacía referencia a las ventajas de la "interacción continua, durante la elaboración de un proyecto de codificación, entre la experiencia profesional y la responsabilidad gubernamental, entre la visión independiente y las realidades de la vida internacional", pese al inconveniente de que este procedimiento exige mucho tiempo. Vid. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su vigésimo quinto período de sesiones. Documento A/9010/Rev.1 (Suplemento nº 10), párr. 166.

⁷⁰.- Vid. Y. DAUDET: "Les membres des ..", op. cit., pág. 97.

representantes de los Estados puede responder a la importancia fundamental que revistan para la Organización las funciones a ejercer por el órgano en cuestión o a que éstas tengan un carácter de cooperación intergubernamental o naturaleza financiera y presupuestaria. En estos casos, no sólo los gobiernos quieren estar representados y poder ejercer su influencia, aunque el papel estrictamente preparatorio de tales órganos atenúe el efecto de la calidad de representantes de los Estados de sus miembros ⁷¹, sino que también la composición mediante expertos gubernamentales asegura en el plano político una mayor estabilidad, efectividad y consistencia de las decisiones que se adopten ⁷².

Por su parte, la elección de expertos a título individual puede garantizar una mayor independencia de los gobiernos, ya no sólo respecto a la influencia política que pudieran ejercer sobre los expertos, sino incluso en el propio funcionamiento del órgano, que no depende para ello de la cooperación intergubernamental, y puede también comportar un mayor prestigio intelectual, profesional o técnico de las personas elegidas.

Pero estas características también pueden relativizarse en la medida que la independencia de los expertos a título individual respecto de los gobiernos, que no puede considerarse preferible o que sea mejor *per se*, no está tan diáfananamente establecida como parece. No es sólo cuestión de que el órgano plenario correspondiente adopte una decisión política sobre cual habrá de ser la composición del órgano que se vaya a establecer ⁷³. También influye, condicionando en cierta medida la independencia de los expertos, el sistema que se adopte para designar a los miembros

⁷¹.- Vid. Y. DAUDET, *ibid.*, pág. 100.

⁷².- Vid. H.G. SCHERMERS: International Institutional Law, *op. cit.*, pág. 139.

⁷³.- Que no siempre aparece claramente, por lo que, en fecha tan temprana como 1948, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto recomendó que "chaque organe définisse, dans les limites de sa propre compétence, la nature de toute nouvelle commission ou de tout nouveau comité, c'est-à-dire, qu'il précise si cette commission ou ce comité se compose de membres siégeant à titre personnel ou en qualité de représentants désignés par les gouvernements des Etats Membres". Vid. Comité Consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Premier rapport sur l'exercice 1948, Documento A/534, suplemento nº 7, párr. 62.

de los órganos o comités en cuestión ⁷⁴. El profesor SCHERMERS ⁷⁵ describe en este sentido tres formas intermedias de composición de órganos sobre las que volveremos extensamente más adelante: en primer lugar, el órgano electivo puede elegir a ciertos Estados para que sean ellos quienes designen a los expertos de entre sus nacionales ⁷⁶; en segundo lugar, el órgano electivo puede elegir directamente a funcionarios gubernamentales en su condición de expertos ⁷⁷; y, por último, cabe la existencia de órganos compuestos parcialmente por representantes de los Estados y por expertos a título individual ⁷⁸.

En otro orden de ideas, conviene también precisar que la remuneración, dietas y desplazamientos, de los expertos nombrados a título personal o por su capacidad individual corren a cargo del presupuesto de la Organización mientras que la de los expertos que son representantes gubernamentales corresponden a su propio Estado. La financiación del grupo o comisión de expertos puede, por tanto, estar también en el

⁷⁴.- Así, la Comisión de Derechos Humanos es un órgano de naturaleza intergubernamental de conformidad con las resoluciones 9 (II) y 12 (II) del Consejo Económico y Social de 21 de junio de 1946, pese a que no iban en este sentido las recomendaciones de la Comisión inicial constituida por nueve miembros designados a título personal de conformidad con la resolución 5 (I) del Consejo Económico y Social de 16 de febrero de 1946. Vid. al respecto y sobre las repercusiones de la composición y naturaleza del órgano en la manera en que cumple su mandato, en J.A. PASTOR RIDRUEJO: "La acción de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ante las violaciones de los derechos del hombre", *ADH* 1983, Vol. 2, págs. 321 y 322, y del mismo autor: "Les procédures publiques spéciales de la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies", *RCADI* 1991.III, Vol. 228, págs. 194 y 195.

⁷⁵.- H.G. SCHERMERS: *International Institutional ...*, op. cit., pág. 141.

⁷⁶.- Sería el supuesto de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL) compuesta de 36 Estados que designan a sus representantes, escogiéndolos, en lo posible, entre personalidades destacadas en el campo del derecho mercantil internacional. Vid. al respecto la resolución 2205 (XXI) de la Asamblea General de 17 de diciembre de 1966.

⁷⁷.- Sería el caso de los 34 miembros de la Comisión de Derecho Internacional elegidos a título personal por la Asamblea General entre personas de reconocida competencia en derecho internacional, pero cuyas candidaturas son propuestas por los Estados. Vid. el Estatuto de la CDI en la resolución de la Asamblea General 174 (II) de 21 de noviembre de 1947. Cabe señalar, de otra parte, que las vacantes ocurridas después de la elección se cubren por la propia Comisión.

⁷⁸.- Como sucede en la Comisión de Empresas Transnacionales que, además de estar compuesta por representantes -expertos de alto nivel- de 48 Estados, podrá seleccionar "personas sobre la base de su experiencia práctica, especialmente de sindicatos, empresas mercantiles, grupos de interés público y universidades, tanto de países desarrollados como de países en desarrollo, quienes, a título personal y consultivo, ayudarán a la Comisión y participarán en sus deliberaciones en la forma que ésta decida". Vid. resolución del Consejo Económico y Social 1913 (LVII) de 5 de diciembre de 1974.

trasfondo de la decisión respecto a su composición y, en el caso de los grupos de expertos gubernamentales puede comportar un desequilibrio marcado entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo, tanto en el número como en la calificación técnica de los expertos ⁷⁹.

A modo de ejemplo y para poner en evidencia la inconsistencia de las opciones adoptadas al respecto por los órganos plenarios, podemos señalar que de entre los diferentes órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social, la mayoría de ellos compuestos por representantes de los Estados, hay algunos que están formados por expertos. Los miembros de estos órganos son en algunos casos expertos gubernamentales ⁸⁰ y en otros actúan a título individual ⁸¹. Ni su propia denominación ni las funciones encargadas a estos órganos, aunque sean de carácter específico para cada uno de ellos, justifican una composición de tan distinto carácter.

En este mismo sentido, el caso más típico es el de la Comisión de Derecho Internacional y de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, la primera compuesta por treinta y cuatro personas elegidas a título personal ⁸² y la segunda por treinta y seis representantes de los Estados elegidos por sus especiales cualificaciones ⁸³. Las funciones que se encargan a estos dos órganos son bastante similares ⁸⁴ y su distinta composición sólo puede responder a criterios de índole política y a los intereses de los Estados.

⁷⁹.- Vid. Y. DAUDET. "Les membres des ..", op. cit., pág. 101.

⁸⁰.- Nos referimos al Comité de Expertos en Transporte de Mercancías Peligrosas, al Grupo Intergubernamental de Trabajo de Expertos en Normas Internacionales de Contabilidad y Presentación de Informes y al Grupo de Expertos de las Naciones Unidas en Nombres Geográficos.

⁸¹.- Se trata del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, del Comité de Planificación del Desarrollo, de la Reunión de Expertos del Programa de Administración Pública y Finanzas de las Naciones Unidas y del Grupo Especial de Expertos en Cooperación Internacional en Asuntos Tributarios.

⁸².- Vid. el Estatuto de la CDI en la resolución ya citada 174 (II) de la Asamblea General.

⁸³.- Resolución 2205 (XXI) de la Asamblea General ya citada.

⁸⁴.- A la CDI compete "impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación" y a la UNCITRAL el "fomentar la armonización y unificación progresivas del derecho mercantil internacional".

B) EL DESDOBLAMIENTO FUNCIONAL.

Con esta expresión, acuñada ya por G. SCELLE, nos referimos al supuesto de que una misma persona realice distintas funciones en calidades diferentes. El profesor BETTATI se refiere con ello al proceso que experimentan determinados representantes de los Estados al compaginar su función de representantes de un Estado con el ejercicio de funciones internacionales al servicio y en el interés de la Organización ⁸⁵. Así sucede con los Presidentes y con las Mesas de la mayor parte de los órganos, ya que estos puestos los ocupan representantes de los Estados pero sus funciones son asegurar el correcto funcionamiento del órgano y el desarrollo de sus deliberaciones y trabajos. En los casos del Presidente de la Asamblea General y de los Presidentes de las Comisiones Principales, una previsión del Reglamento de la Asamblea General dispone especialmente que, en el ejercicio de sus funciones de Presidente, no participarán en las votaciones ⁸⁶.

Al margen de estos casos, el mismo proceso se opera en relación con determinadas personas que en distintas cualidades participan en diferentes órganos. El supuesto quizás más típico es el que se da, por ejemplo, en la propia Comisión de Derecho Internacional, donde el experto elegido a título individual tiene en ocasiones como actividad principal la de ser embajador de su país, consejero jurídico o alto funcionario gubernamental ⁸⁷. En muchos casos, la misma persona que actúa en la CDI como experto individual, actúa ante la Sexta Comisión como representante estatal ⁸⁸. Es evidente que no cabe que mantengan posiciones distintas en función del distinto

⁸⁵.- M. BETTATI: "Recrutement et carrière ..", op. cit., pág. 219.

⁸⁶.- Si bien podrán designar a otro miembro de su delegación para que vote en su lugar. Artículos 37 y 104 del Reglamento de la Asamblea General, Documento A/520/Rev.15 a 31 de diciembre de 1984.

⁸⁷.- Por mencionar un sólo ejemplo conocido, el actual Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Bouthros BOUTHROS GHALI, fué miembro de la CDI desde 1979 hasta 1991, compatibilizando su actividad en la Comisión con los cargos de Viceministro de Asuntos Exteriores y Viceprimer Ministro de Egipto.

⁸⁸.- Por ejemplo, en el período de sesiones de 1981 los señores J.J. CALLE y CALLE (Perú), L. DIAZ GONZALEZ (Venezuela), L.B. FRANCIS (Jamaica), G. P. JAGOTA (India), R.Q. QUENTIN-BAXTER (Nueva Zelanda), W. RIPHAGEN (Países Bajos) y S. SUCHARITKUL (Tailandia) fueron miembros de la CDI y representantes de su país en la Sexta Comisión, de la que justamente fué Presidente en este período el Sr. CALLE y CALLE. Vid. Lista de Miembros de la Sexta Comisión, Documento A/C.6/36/4 de 12 de octubre de 1981. Ha de reconocerse no obstante que este

papel que ocupen. Ante este problema, el que fuera Subsecretario General Adjunto para Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, E. SUY, afirmaba en el coloquio ya citado de la Sociedad Francesa de Derecho Internacional que

"Nous ne parlons pas des experts qui sont là à titre ou nommés à titre personnel, mais des experts qui sont nommés et qui participent dans leurs capacités individuelles, ce qui fait que lorsque l'ambassadeur, le ministre parlent à la CDI, ses paroles ne sont pas attribuées au gouvernement." ⁸⁹

Aunque pueda parecer excesiva una precisión lingüística que distinga la elección a título personal o individual de la elección por su capacidad personal o individual, lo cierto es que esta segunda formulación prescinde de la connotación de independencia personal que la primera comporta y se formula sólo desde el plano de la competencia y conocimientos profesionales o técnicos. De esta manera, sin menoscabo de la cualificación técnica del experto y sin configurarse el órgano como compuesto por representantes de los Estados, no se entra en contradicción con la calidad personal del experto como miembro del gobierno o alto funcionario de un Estado.

3.- CARACTERIZACION DE LOS EXPERTOS EN MISION EN RELACION CON LAS PERSONAS QUE TIENEN RELACIONES OFICIALES CON LA ORGANIZACION.

Aunque el relator especial de la Comisión de Derecho Internacional, con voluntad integradora y de cubrir lagunas, pretenda el estudio conjunto de los expertos y de las personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización de las Naciones Unidas, lo cierto es que aquí sí hay una clara y precisa distinción entre los expertos y estas personas. En síntesis y tal como señalaba el Tribunal Internacional de Justicia en el ya citado Dictamen de 15 de diciembre de 1989, analizando la figura del

desdoblamiento "garantiza una estrecha relación de trabajo entre la Comisión de Derecho Internacional y la Sexta Comisión", vid. La Comisión de Derecho Internacional y su obra, op. cit., pág. 25.

⁸⁹.- Intervención en el Colloque d'Aix-en-Provence de la SFDI, "Les agents internationaux", op. cit., pág. 138.

experto en misión,

"La finalidad de la sección 22 es evidente, no obstante, y consiste en hacer posible que las Naciones Unidas confíen misiones a personas que no tengan la condición de funcionarios de la Organización y en garantizarles 'los privilegios e inmunidades que sean necesarios para el ejercicio independiente de sus funciones'. Los expertos así nombrados o elegidos pueden ser remunerados o no remunerados, pueden tener o no tener un contrato y puede confiárseles una tarea que requiera trabajos durante un período más o menos largo. Lo esencial no es su situación administrativa, sino la naturaleza de su misión." ⁹⁰

Una afirmación de este tenor era del todo pertinente en relación con el caso planteado ante el Tribunal. No se estaba poniendo en duda la calidad de funcionario o experto de una persona, lo que hubiera comportado las dificultades que hemos señalado para su delimitación precisa, pues en ambos casos se realizan funciones internacionales por encargo de la Organización. Lo que estaba en cuestión era la calidad de experto o no del Sr. Dumitru MAZILU, antiguo miembro de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías que, como único vínculo con la Organización tenía la designación, renovada además de forma implícita, como relator especial para un tema determinado.

Para considerar al Sr. MAZILU como experto en misión, el Tribunal analizó las funciones de los expertos y las funciones encomendadas a esta persona para concluir afirmando que en la medida que se le encomendaban unas funciones por cuenta y en nombre de la Organización y no nos hallábamos en presencia ni de un representante de un Estado ni de un funcionario de la Organización, estábamos, evidentemente, ante un experto en misión por cuenta de la Organización ⁹¹.

Pues bien, los expertos en misión, como agentes internacionales que son, realizan funciones internacionales encargadas por la Organización. Y es este el elemento

⁹⁰.- Loc. cit., párr. 47.

⁹¹.- Loc. cit., párr. 55.

fundamental, la clave de bóveda que permite distinguir a los expertos en misión de las personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización. El asunto oficial que vincula a estas personas con la Organización y que justificará, como veremos, un ámbito determinado de privilegios e inmunidades, no puede identificarse con una función internacional encargada por la Organización. Ni se les encarga una función internacional ni actúan por cuenta y en nombre de la Organización, aunque, bien es cierto, las relaciones oficiales son útiles para la Organización y sirven, en definitiva, a sus fines y objetivos.

III.- TIPOLOGIA DE LOS EXPERTOS EN MISION POR CUENTA DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.

En el apartado anterior hemos realizado un ensayo de delimitación de la figura del experto en relación con otras con las que pueden darse elementos de conexión. Como hemos visto, en determinados supuestos la delimitación se hace difícil y esta dificultad responde en gran medida a la enorme casuística y variedad de circunstancias y a las diferencias en la naturaleza, composición, funciones y necesidades de las misiones de los expertos en misión ⁹² o de las personas asimiladas a los mismos. Además, en ocasiones se denomina expertos a personas que son funcionarios de la Organización o representantes de los Estados, con lo que el panorama dista mucho de ser clarificador.

En un intento de clarificar esta cuestión vamos a establecer una tipología de expertos en misión, centrando nuestra atención en los expertos externos, los expertos de asistencia técnica, los miembros de grupos de observadores y de fuerzas de mantenimiento de la paz, los miembros de órganos, grupos o comisiones a título personal y, en un último apartado, analizaremos otras categorías de expertos.

1.- LOS EXPERTOS EXTERNOS.

Con esta denominación la Dependencia Común de Inspección ha pretendido englobar y describir sistemáticamente diferentes clases de personal no funcionario. La intención de los Inspectores era poder comprender entre los expertos externos tanto a los expertos que prestan servicios de consultores como a los expertos que forman parte de grupos especiales de expertos ⁹³. Ambas figuras conforman, de otra parte, el ámbito más generalizado y típico de operatividad de los expertos en misión por cuenta de la Organización.

⁹².- Vid. C.W. JENKS: International Immunities, op. cit., pág. 141 y, en el mismo sentido I.A. OBAID: The historical evolution of the legal status of International Organizations, University Microfilm, Michigan 1971, pág. 149.

⁹³.- Vid. el Informe de la DCI sobre la utilización de expertos y consultores en las Naciones Unidas, Documento A/9112 ya citado, párr. 23.

Por nuestra parte, sin abandonar el término globalizador de expertos externos creemos más oportuno identificar y analizar separadamente aquellos grupos especiales de expertos creados especialmente en virtud de decisiones legislativas adoptadas por órganos intergubernamentales y cuyos miembros son designados a título personal ⁹⁴. Los distinguimos así de los expertos, consultores y grupos de expertos que contrate o designe el Secretario General con su única y exclusiva autoridad, todos los cuales pueden perfectamente englobarse bajo el término expertos externos ya que, pese a las dificultades de la confusión terminológica y la variedad de supuestos, pueden asimilarse a los expertos en misión ⁹⁵.

A) LA CONFUSION TERMINOLOGICA Y LA VARIEDAD DE SUPUESTOS.

Determinado el porqué de la utilización de este término y el ámbito concreto que se pretende describir, cabe señalar en primer lugar que si bien desde los primeros tiempos de la Organización se recurrió a los servicios de expertos externos, su utilización nunca se había estudiado a fondo y no sería evaluada de forma sistemática hasta los trabajos emprendidos por la Dependencia Común de Inspección a solicitud de la Quinta Comisión en 1972 ⁹⁶. Se plasmaba así una creciente inquietud hacia un posible derroche incontrolado de los recursos financieros de la Organización. Esta inquietud era también compartida por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto que, recelosa del aumento desproporcionado de gastos por los conceptos de expertos y consultores, señalaba en su Informe sobre el proyecto de presupuestos para aquel período que se debían "emplear a expertos y consultores a

⁹⁴.- A los que dedicamos el epígrafe III.4.

⁹⁵.- Este también es el criterio que manifiesta el Secretario General en sus Observaciones al Informe de la DCI sobre la utilización de expertos y consultores, Documento A/9112/Add.1 de 7 de diciembre de 1973, párrafo 24.

⁹⁶.- A iniciativa de Polonia, cuyo representante (Sr. SLIWKA) insistió repetidamente en solicitar amplia información sobre la contratación de servicios de expertos, consultores y grupos especiales de expertos supernumerarios. Vid. sus intervenciones y las de otros representantes en las Actas resumidas de la 1434ª sesión de 20 de octubre de 1971, 1446ª de 2 de noviembre de 1971, 1447ª sesión de 3 de noviembre de 1971 y 1448ª de 4 de noviembre de 1971, Documentos A/C.5/SR.1434, A/C.5/SR.1446, A/C.5/SR.1447 y A/C.5/SR.1448.

título personal únicamente cuando la Secretaría no tenga los expertos necesarios" ⁹⁷.

Las reticencias estaban justificadas como se encargaría de demostrar la Dependencia Común de Inspección en su Informe ⁹⁸. La DCI señaló en primer lugar el aumento y la variedad de servicios para los que se contrataban expertos y consultores, hasta el punto de que estos términos podían aplicarse a cualquier persona contratada por las Naciones Unidas para desempeñar una tarea que, por una causa u otra, la Secretaría no pudiese realizar con su personal de plantilla. Se estaba operando, por tanto, una evolución de la figura mediante una notable ampliación de las funciones tradicionales de los expertos ⁹⁹.

En su Informe, la DCI analizó también pormenorizadamente la utilización de los expertos y consultores y las razones aducidas para justificar su contratación, centradas principalmente en las nuevas funciones asignadas a la Secretaría y en la imposibilidad de que el personal de plantilla pudiese satisfacer todas las exigencias derivadas de las nuevas funciones ¹⁰⁰. El Informe puso de manifiesto problemas importantes y prácticas viciadas en la utilización de expertos de tal magnitud que, una vez estudiado el Informe de la DCI por la Quinta Comisión, las decisiones de este órgano ¹⁰¹, estableciendo un compendio de directrices y principios sobre la utilización de expertos y consultores, fueron aprobadas y reafirmadas reiteradamente por la Asamblea General ¹⁰².

⁹⁷.- Vid. Primer Informe sobre el Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Económico de 1972 de la CCAAP, Documento A/8408, suplemento n° 8, párr. 124.

⁹⁸.- Vid. el Informe de la DCI en el Documento A/9112 ya citado. Quizás por la dureza del Informe, desde sectores de consultores y expertos se vino en criticar su "parcialidad". Vid. P. MORPURGO: "Le rôle des experts et des consultants", Revue Internationale des Sciences Sociales, Vol. XXIX, 1977.1, pág. 59.

⁹⁹.- Ibid., párr. 21. Esta ampliación no era obstáculo para que siguiera predominando la función ordinaria o tradicional del experto o consultor, es decir, la de redactar estudios o informes o suministrar alguna forma de asesoramiento técnico sobre un tema especializado.

¹⁰⁰.- Ibid., párr. 33.

¹⁰¹.- Presupuesto por programas para el bienio 1974-1975. Informe de la Quinta Comisión, Documento A/9960 de 17 de diciembre de 1974, párr. 30.

¹⁰².- En decisiones adoptadas por la Asamblea General en su 2325ª sesión plenaria de 18 de diciembre de 1974 (Vid. Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante su vigésimo noveno período de sesiones, Vol. I, Documento A/9631 suplemento n° 31, pág. 144) y en su

Las directrices en cuestión configuraban el modelo a seguir por la Secretaría en la utilización de expertos y consultores para evitar así las posibles perversiones del sistema y conseguir una mayor eficacia y eficiencia en el recurso a expertos externos. Básicamente los principios y directrices pueden resumirse como sigue: la utilización de expertos externos debía relacionarse claramente con actividades prioritarias; los servicios de expertos externos no debían representar una duplicación de otras labores; los servicios de expertos externos sólo debían utilizarse para tareas de corto plazo; los servicios de expertos externos debían prestarse para fines respecto de los cuales no se dispusiesen de conocimientos especializados o pericia en la Secretaría; las personas contratadas como expertos, consultores y contratistas debían ser altamente calificadas en sus esferas y los candidatos debían seleccionarse de un número de países amplio y representativo, incluidos los países en desarrollo.

Estas directrices y principios conforman también los elementos definitorios teóricos de la figura de los expertos externos, personas que cumplen funciones internacionales por cuenta de la Organización para tareas de corto plazo y con alta cualificación, por lo que cabe considerarlos como agentes internacionales en la acepción amplia que hemos admitido, sin ser por ello funcionarios de la Organización.

En el cumplimiento de estas directrices y principios, el Secretario General reflejó en sus Informes subsiguientes las medidas adoptadas para conseguir la mayor eficiencia junto con las estadísticas sobre el número, funciones asignadas, origen y coste de la utilización de expertos en el período correspondiente ¹⁰³. La medida más significativa y consecuencia directa del estudio de la cuestión por la DCI y de las decisiones adoptadas por la Asamblea General, fué la adopción de una Instrucción Administrativa en noviembre de 1975 para regir la utilización de servicios especializados y profesionales externos en todas las esferas, salvo la de actividades de

2444ª sesión plenaria de 17 de diciembre de 1975 (Vid. Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante su trigésimo período de sesiones, Documento A/10034 suplemento nº 34, pág. 155) y reiteradas de nuevo junto con la solicitud de un Informe del Secretario General sobre la utilización de expertos y consultores ante las carencias de los Informes que éste presentaba en las resoluciones 31/205 de 22 de diciembre de 1976, 32/203 de 21 de diciembre de 1977, 33/117 de 19 de diciembre de 1978 y 35/224 de 17 de diciembre de 1980.

¹⁰³.- Documentos A/C.5/31/10 de 19 de agosto de 1976, A/C.5/32/7 de 1 de septiembre de 1977 y A/C.5/33/3 de 6 de septiembre de 1978.

cooperación técnica.

En la Instrucción, se distinguían y definían tres categorías distintas de personas que podían prestar servicios especializados: los consultores, los expertos y los contratistas. Se definía en primer lugar al consultor como

"una persona de reconocida autoridad o especializada en una materia concreta, cuyos servicios en calidad de asesor o consultor de la Secretaría son obtenidos por las Naciones Unidas en virtud de un contrato. Los consultores podrán recibir o no recibir una remuneración por sus servicios. En ambos casos, las Naciones Unidas podrán sufragar sus gastos de viaje y pagarles dietas." ¹⁰⁴

Como notas características de esta definición podemos destacar la exigencia de unos conocimientos especializados o técnicos y la vinculación con las Naciones Unidas en virtud de un contrato, quedando abierta la posibilidad de recibir o no una remuneración y la de ver sufragados sus gastos de viaje y estancia.

Por su parte, el experto era definido en la Instrucción como

"una persona de reconocida autoridad o especializada en una materia concreta, cuyos servicios a título personal, como miembro de un grupo especial de expertos convocado para prestar asesoramiento o asistencia a la Organización, son obtenidos por las Naciones Unidas en virtud de un contrato. A menos que se disponga otra cosa por resolución de la Asamblea General, los expertos no recibirán remuneración por sus servicios; sin embargo, las Naciones Unidas podrán sufragar sus gastos de viaje y pagarles dietas." ¹⁰⁵

De esta definición, la única nota que distingue a los consultores de los expertos es que éstos últimos forman parte de un grupo especial de expertos. En efecto, en

¹⁰⁴.- Párrafo 3 de la Instrucción Administrativa de 28 de noviembre de 1975 (ST/AI/232) reproducido en la Nota del Secretario General. Utilización de expertos y consultores en las Naciones Unidas, Documento A/C.5/31/10/Add.1 de 29 de noviembre de 1976.

¹⁰⁵.- *Ibid.*, párr. 4.

ambos casos se subraya la posesión de unos conocimientos especializados y la obtención de los servicios en virtud de un contrato. Además, podían ver sufragados sus gastos de viaje y estancia y, aunque lo usual fuera que los expertos que formen parte de grupos especiales de expertos no recibiesen remuneración, una resolución de la Asamblea General podía autorizar que percibieran una retribución. En definitiva, en las dos definiciones se utilizaban elementos y características comunes que dificultaban una clara delimitación conceptual.

A mayor abundamiento, y para hacer más compleja una precisa delimitación, la Instrucción Administrativa definía al contratista como

"una persona o grupo de personas, institución o persona jurídica, con la que las Naciones Unidas celebran un contrato para la realización de una tarea o parte de un trabajo especializado concreto sobre la base del pago de honorarios globales. Normalmente el contratista no trabaja en los locales de las Naciones Unidas, salvo cuando es necesario utilizar las instalaciones o el equipo de que se dispone en dichos locales, o cuando, para poder realizar la tarea, se requieren consultas permanentes con los funcionarios. Se excluye de esta instrucción a los contratistas utilizados por las Naciones Unidas para que proporcionen servicios de conservación y funcionamiento de carácter permanente." ¹⁰⁶

La definición de contratistas concernía también a la realización de un trabajo especializado mediante un vínculo de naturaleza contractual. Sin embargo, la definición apuntada ofrece algunas novedades significativas en relación con los otros dos términos definidos en la Instrucción. Por un lado, aparece claro que los contratistas siempre percibirían honorarios globales por su trabajo, cuestión que para los expertos quedaba en principio excluida y que para los consultores dependería de las condiciones de su contrato. Por otro lado, para la realización del trabajo encomendado, el contratista no debía utilizar en principio los locales de las Naciones Unidas.

La tercera particularidad de la definición de contratista introduce un problema

¹⁰⁶.- Ibid., párr. 5.

sobre el que volveremos posteriormente y que concierne al hecho de que se admite la posibilidad de que sean contratistas personas físicas o jurídicas, grupos de personas o instituciones. Debido a las propias semejanzas en las tres definiciones no se justifica esta referencia a las personas jurídicas sólo en la definición de contratista pues, evidentemente, tal como están definidos los servicios de consultoría perfectamente pueden ser suministrados por instituciones o personas jurídicas.

En los Informes del Secretario General ofreciendo los datos estadísticos sobre la utilización y coste de consultores y expertos, parece deducirse que, bajo el concepto impreciso de contratistas se engloban las personas vinculadas con la Organización mediante contratos de investigación y de autor, contratos de servicios de conferencias y contratos de información pública, al menos como objetos específicos de gasto, ya que las partidas para estos gastos se consignan bajo el epígrafe de consultores ¹⁰⁷.

Lo cierto es que estas nuevas instrucciones y los procedimientos de presentación de Informes sobre la utilización de consultores y expertos no respondieron a las expectativas creadas, al igual que en la práctica no se cumplieron rigurosamente los principios y directrices fijados por la Asamblea General ¹⁰⁸. El propio Secretario General reconocía la insuficiencia de las instrucciones y de los procedimientos adoptados en el Informe que presentó en 1981 ¹⁰⁹ atribuyendo las dificultades, en gran parte, a la falta de una definición precisa de los dos términos, experto y consultor. Para el Secretario General

"la falta de una definición satisfactoria o de aceptación general de los términos o su relación con otros tipos de servicios personales ocasionaba confusión sobre los procedimientos adecuados que debían seguirse y daba lugar a deficiencias en la

¹⁰⁷.- Vid. Informe del Secretario General. Utilización de expertos y consultores en las Naciones Unidas, Documento A/C.5/32/7 ya citado, Anexo I.

¹⁰⁸.- Véase en este sentido las resoluciones ya citadas 31/205, 32/203, 33/117 y 35/224 de la Asamblea General que expresan la preocupación de los Estados Miembros por la falta de criterios estrictos así como por el rápido aumento de los gastos por concepto de servicios de expertos externos.

¹⁰⁹.- Utilización de expertos y consultores en las Naciones Unidas. Informe del Secretario General, Documento A/C.5/36/46 de 17 de noviembre de 1981.

presentación de informes sobre su utilización" ¹¹⁰.

En otras palabras, las tres definiciones que formulaba la Instrucción Administrativa presentaban elementos comunes y contenían los mismos conceptos y términos, lo que, evidentemente, no podía por menos que ocasionar confusión tanto en las oficinas sustantivas que querían contratar servicios de carácter especializado, como en la propia Secretaría en el momento de preparar los datos estadísticos a incorporar en los Informes que sobre la utilización de expertos y consultores le seguía pidiendo la Asamblea General.

B) LA DISTINCION ENTRE LOS EXPERTOS Y LOS CONSULTORES.

La convicción sobre la necesidad de plantear nuevas definiciones de los términos y de las normas sobre la contratación de servicios personales conduciría a la Secretaría a principios de los años ochenta a la preparación de una nueva Instrucción Administrativa. Coincidiendo con ello, y en respuesta a la creciente preocupación expresada por muchos Estados Miembros, la Dependencia Común de Inspección decidió realizar un nuevo estudio y preparar un nuevo Informe sobre la aplicación de los principios y directrices para la utilización de consultores y expertos y otras decisiones pertinentes de la Asamblea General ¹¹¹. En este su segundo Informe, los inspectores pusieron nuevamente de manifiesto la existencia de prácticas generalizadas difícilmente compatibles con los principios y directrices establecidas por la Asamblea General ¹¹², aunque el Secretario General afirmaría en sus observaciones a este Informe de la DCI que estos principios seguían siendo válidos y que debían aplicarse plenamente por la Secretaría ¹¹³.

¹¹⁰.- Ibid., párr. 4.

¹¹¹.- Utilización de consultores y expertos en las Naciones Unidas (Informe sobre la situación en esta esfera), Documento JIU/REP/82/8 transmitido a la Asamblea General en Nota del Secretario General, Documento A/37/358 de 30 de julio de 1982.

¹¹².- Véase, por ejemplo, párrafos 49 y 79 del Informe, *ibid.*, donde se señala que la Secretaría no ha observado rigurosa y estrictamente los principios y directrices formulados por la Asamblea General.

¹¹³.- Vid. Utilización de consultores y expertos en las Naciones Unidas. Observaciones del Secretario General, Documento A/37/358/Add.1 de 10 de noviembre de 1982, párr. 15.

Para el Secretario General la situación podría experimentar mejoras sustanciales con las nuevas instrucciones que se estaban preparando. En efecto, en noviembre de 1982 se adoptaron varias Instrucciones Administrativas ¹¹⁴ en las que, entre otras cosas, se formulaban nuevas definiciones y se utilizaban nuevos términos. Así, si bien se seguía hablando de consultores, se utilizaba la expresión participantes en reuniones consultivas para referirse a los expertos ¹¹⁵. De hecho, ambos términos se refieren igualmente a la prestación de servicios por expertos externos contratados provisionalmente, es decir, la prestación de servicios temporales de asesoramiento o el desempeño de funciones que requieren conocimientos especializados, experiencia profesional o pericia técnica. Conocimientos y pericia de los que normalmente no se dispone entre el personal de plantilla o que por lo general no son precisos de forma permanente en la Secretaría. Con estas notas de temporalidad y de conocimientos especializados las dos figuras pretenden adecuarse a las directrices fijadas por la Asamblea General.

Si la naturaleza de las funciones que se ejercen es prácticamente la misma, la distinción entre una y otra figura puede establecerse en relación con las condiciones en que se ejercen estas funciones y con la vinculación que les une a la Organización de las Naciones Unidas. En este sentido, tres son las características distintivas. En primer lugar, que mientras los consultores prestarán sus servicios a título personal y de manera individual, los participantes en reuniones consultivas proporcionan sus conocimientos, pericia o experiencia a través de grupos especiales de expertos, cursos prácticos o seminarios, es decir, a título personal pero de manera colectiva.

En segundo lugar, tal como indica la Secretaría ¹¹⁶, los servicios temporales

¹¹⁴.- Instrucción Administrativa ST/AI/296 de 19 de noviembre de 1982, "Consultants et participants a des reunions consultatives" y Boletín del Secretario General ST/SGB/177 de 19 de noviembre de 1982 "Principes à appliquer pour obtenir les services de particuliers pour le compte de l'Organisation". Las nuevas instrucciones entraron en vigor el 1 de enero de 1983.

¹¹⁵.- Como subraya la propia Secretaría, "el término participante en una reunión consultiva es en términos generales equivalente al término experto que se ha utilizado en el pasado". La opción por utilizar este nuevo término se justifica por la confusión que ocasionaba el término experto con los expertos de asistencia técnica, grupo mucho más amplio, completamente distinto y que se administra, como veremos más adelante, conforme a procedimientos totalmente diferentes. Vid. A/C.5/36/46 ya citado, párr. 7.

¹¹⁶.- Documento A/C.5/36/46 ya citado, párr. 7.

de los participantes en reuniones consultivas se obtendrán mediante una carta de invitación de la Organización, mientras que los servicios de los consultores se contratarán conforme a un Acuerdo de Servicios Especiales ¹¹⁷. Retomando lo señalado en el epígrafe anterior y de acuerdo con el criterio mantenido por el TIJ en el asunto de la aplicabilidad de la Sección 22 del artículo VI de la Convención General, hemos de concluir afirmando que lo importante es la función que se ejerce por cuenta de la Organización sea cual sea, si la hay, la vinculación jurídico-administrativa existente ¹¹⁸.

El tercer criterio diferenciador concierne a las retribuciones que pueden percibir ambas figuras. Mientras a los participantes en reuniones consultivas no se les pagarán honorarios, ni ningún otro tipo de remuneración por su participación en tales reuniones, aunque se les pueden sufragar los gastos de viaje, incluyendo una prestación por concepto de dietas ¹¹⁹, a los consultores se les retribuirá mediante honorarios u otra remuneración conforme a lo estipulado en su acuerdo de servicios especiales.

En definitiva pues, a partir de 1983 parece que se clarifica el uso de los términos por parte de la Secretaría. Se abandona el término experto para sustituirlo por el de participante en reuniones consultivas y se desagrega a los contratistas de los procedimientos de contratación y utilización de consultores y participantes en reuniones consultivas ¹²⁰.

Aunque hay, por tanto, características definitorias en el criterio de la Secretaría,

¹¹⁷.- En su primer Informe sobre el tema, Documento A/9112 ya citado, párrafos 194 y 215, la DCI señalaba que el Acuerdo sobre Servicios Especiales (ASE) era el tipo más común de contrato de consultores, así como de contratistas por cuenta propia. El mismo modelo de Acuerdo servía para consultores propiamente dichos, para traductores, intérpretes, guías, fotógrafos, etc.. Como veremos, lo que distinguirá a los consultores de los contratistas por cuenta propia es la índole de la experiencia profesional, la pericia técnica o los conocimientos que se poseen.

¹¹⁸.- Vid. *supra*, epígrafe II.3.

¹¹⁹.- Sobre el problema de la remuneración de los miembros de órganos, comisiones y grupos de expertos a título personal, Vid. el Informe del Secretario General, Documento A/C.5/31/2 ya citado.

¹²⁰.- Sin embargo, la práctica siguió sin sustentar tal uniformidad. Así, por ejemplo, los Informes del Secretario General de 1985 y 1986 se titulan Utilización de expertos, consultores y participantes en grupos especiales de expertos en las Naciones Unidas, Vid. Documentos A/C.5/40/40 de 2 de diciembre de 1985 y A/C.5/41/16 de 14 de octubre de 1986.

lo cierto es que ambas figuras, como veremos, constituyen expertos en misión por cuenta de la Organización en el sentido de la Convención General, pese a la no utilización del término experto y su sustitución por los de consultores y participantes en reuniones consultivas ¹²¹.

C) CONSIDERACION DE LOS EXPERTOS EXTERNOS COMO EXPERTOS EN MISION POR CUENTA DE LA ORGANIZACION.

Si podemos considerar a los expertos externos como expertos en misión es, en definitiva, porque estamos ante el ejercicio de funciones internacionales encargadas por la Organización, para realizarse por parte de personas que no son funcionarios de la misma ni representantes de los Estados Miembros. Residualmente, por tanto, y en la línea sostenida por el Tribunal Internacional de Justicia, se tratará de expertos en misión.

Los participantes en reuniones consultivas o expertos que forman parte de grupos especiales de expertos, son invitados por el Secretario General o por la oficina sustantiva correspondiente a título personal por sus especiales cualificaciones. Aunque la invitación no comporte el establecimiento de vínculo jurídico alguno con la Organización estamos, evidentemente, ante expertos en misión en el sentido de la Convención General.

Lo mismo cabe decir de los consultores, contratados también por su especial cualificación y de los que sí se constata la existencia de un vínculo de naturaleza contractual con la Organización. Aquí se plantea el problema de que no cabe hablar de

¹²¹.- Que la cuestión no es pacífica y sigue dando lugar a confusiones da prueba, por ejemplo, que el representante de Bélgica ante la Quinta Comisión llamara la atención en la sesión de 15 de diciembre de 1984 (Acta resumida Documento A/C.5/39/SR.52, párr. 1) sobre el hecho de que la propia Secretaría utilizara términos distintos en el mismo título de su Informe (Utilización de consultores y participantes en grupos especiales de expertos en las Naciones Unidas en 1982-1983. Informe del Secretario General, Documento A/C.5/39/19 de 2 de noviembre de 1984): en la versión francesa se hablaba de "emploi d'experts et de consultants à l'ONU" mientras que la versión inglesa titulaba "use of consultants and participants in ad hoc expert groups". Para el representante belga "puesto que no todos los expertos pertenecen necesariamente a grupos de expertos, tal formulación resulta incompleta del todo". Sin embargo, como hemos señalado, el criterio de las nuevas Instrucciones era el de utilizar el término participante en reuniones consultivas como equivalente al de experto usado anteriormente, reservándose el término consultor para, permitásenos la expresión, los expertos que no forman parte de grupos de expertos.

contratación a título personal o *in tuitu personae*, salvo que se entiendan estas expresiones referidas tanto a personas físicas como personas jurídicas. En efecto, determinados servicios de consultoría son prestados, a veces preferentemente, por instituciones, empresas o entidades especializadas ¹²².

Parecida es también la calificación que deben merecernos los contratistas por cuenta propia. Estos se distinguen de los consultores por la índole de los conocimientos, pericia o experiencia que poseen. Los contratistas por cuenta propia proporcionan una experiencia profesional, pericia técnica o conocimientos análogos a los que posee el personal de plantilla y que la Organización necesita de modo permanente y que, ocasional y temporalmente son necesarios para prestar asistencia al personal de plantilla en el desempeño de sus funciones. Dichos servicios serán prestados por contratistas por cuenta propia a cambio de honorarios u otras renumeraciones conforme a un acuerdo de servicios especiales, cuando se requieran en forma intermitente o en jornada parcial o durante un período continuo de menos de ocho semanas en cualquier período de tres meses, o para que desempeñen servicios que no exigen su presencia en ninguna oficina de las Naciones Unidas ¹²³. Es decir, que son personas que realizan funciones internacionales idénticas a las que realizan los funcionarios y lo único que los distingue es que el desempeño de sus servicios no exige su presencia en ninguna oficina de las Naciones Unidas, ya que, en caso contrario, sus servicios se obtendrían mediante el nombramiento como funcionario de la persona en cuestión en calidad de personal supernumerario, contratado ocasionalmente y por plazos cortos ¹²⁴.

Si lo único que distingue a los contratistas por cuenta propia de los funcionarios temporales es "el ingreso o no" en una oficina de la Organización para prestar sus servicios, parece aconsejable englobar esta figura también, con sus rasgos específicos,

¹²².- Los datos estadísticos ofrecidos por el Secretario General para el bienio 1984/1985 explicitan que de los 2229 consultores contratados en este período, 2162 eran particulares y 67 eran instituciones. Vid. Documento A/C.5/41/16 ya citado, Cuadro nº 2, párr. 8.

¹²³.- Vid. Instrucción Administrativa ST/AI/295 de 19 de noviembre de 1982, "Personnel temporaire et entrepreneurs individuels", así como el Informe del Secretario General, Documento A/C.5/36/46 ya citado, párr. 9.

¹²⁴.- Vid. Informe del Secretario General. Utilización de expertos y consultores y participantes en grupos especiales de expertos, Documento A/C.5/40/40 ya citado, párr. 4.

dentro de este *tertium genus* que configuran los expertos en misión por cuenta de la Organización ¹²⁵. Tal como indicaba la Secretaría en una opinión jurídica de 1975, los contratistas independientes actúan como expertos en misión en el sentido del artículo VI de la Convención General ¹²⁶.

En esta opinión jurídica se discutía la aceptación por la Organización de los servicios no reembolsables de funcionarios o expertos gubernamentales, es decir, de empleados del Gobierno que son cedidos en préstamo a la Organización y contratados por ésta con arreglo a un acuerdo especial de servicios. Se trataría por tanto, de una modalidad de contribución voluntaria, "en especie" y no en efectivo. En este supuesto y aunque nos hallemos en presencia de un experto en misión, la Secretaría afirmó que la obligación establecida en la Carta de no solicitar o recibir instrucción alguna de Gobierno o autoridad ajenos a la Organización

"No se aplica a una persona que actúa como contratista independiente, ya que, por definición, esa persona no es ni empleado ni funcionario de la Organización." ¹²⁷

Esta afirmación resulta contradictoria con la concepción que hemos sostenido de los expertos en misión, donde destacábamos la nota de la independencia, y sólo cabe admitirla en este supuesto concreto, de personas que actúan como expertos en misión, contratadas por la Organización pero retribuidas por un Gobierno.

De lo indicado hasta ahora se han puesto de relieve algunos problemas jurídicos de cierta relevancia que una práctica errática e inconstante de la Organización no contribuye a resolver. Así tenemos, que la Organización puede contratar los servicios de particulares en calidad de consultores o expertos. Estos contratos, tratándose de contratos de servicios personales (y lo mismo cabe decir si se trata simplemente de una invitación o designación a título personal) han de estar regidos, en ausencia de

¹²⁵. - Como de otra parte se establece en la Instrucción Administrativa ST/AI/295 ya citada, pág. 4.

¹²⁶. - Opinión Jurídica de 20 de junio de 1975, AJNU 1975, Documento ST/LEG/SER.C/13, pág. 191.

¹²⁷. - *Ibidem*.

previsiones contractuales o por remisión de éstas, por lo que la propia Secretaría denomina derecho administrativo interno de la Organización ¹²⁸ tal como lo establecen el Estatuto del Personal, el Reglamento del Personal y las Instrucciones y Directrices Administrativas de las Naciones Unidas.

Por otro lado, colegimos de lo hasta ahora analizado que no sólo es cuestión de ser un experto en misión, sino que en gran medida nos hallamos ante supuestos que son asimilados a los expertos en misión, y en esta línea de asimilación es indistinto que nos estemos refiriendo a personas físicas o a personas jurídicas. Estas últimas podrán gozar de los privilegios e inmunidades que sean pertinentes a su naturaleza jurídica de entre los expresamente recogidos en la Sección 22 de la Convención General pero, sin lugar a dudas, también podrán gozar de todos aquellos que sean necesarios para el ejercicio independiente de sus funciones.

En efecto, el análisis de los expertos en misión a partir exclusivamente de sus privilegios e inmunidades gira necesariamente en torno a las disposiciones de la Sección 22 de la Convención General. Como veremos, en este artículo se recogen una serie, no exhaustiva, de privilegios e inmunidades que pueden gozar las personas, evidentemente físicas en razón del tipo de privilegios e inmunidades que se recogen, que desempeñan una misión por cuenta de la Organización. Si el análisis de los expertos se emprende sólo desde la perspectiva de su función, de acuerdo con los parámetros y definiciones establecidas se ensancha el ámbito subjetivo del concepto comprendiendo también a personas jurídicas, grupos de personas e instituciones.

Llevando a sus últimos extremos el razonamiento del Tribunal Internacional de Justicia en el asunto MAZILU en el que, por exclusión y de manera residual, todas aquellas personas que no eran ni representantes de los Estados ni funcionarios de la Organización, pero que cumplían funciones por cuenta de la Organización debían ser consideradas o asimiladas a los expertos en misión, cabría extender esta asimilación a las entidades o personas jurídicas que cumplan funciones por cuenta de la Organización. No era este, sin embargo, un planteamiento que pudiera estar en el ánimo del Tribunal

¹²⁸.- Así lo hizo la Oficina de Asuntos Jurídicos en las respuestas a un cuestionario del Instituto de Derecho Internacional, AJNU 1976, Documento ST/LEG/SER.C/14 ya citado, pág. 176.

ya que lo que estaba analizando el TIJ era el estatuto de los expertos como personas designadas a título personal para formar parte de órganos y comités. La elección de estas personas, como ha quedado claramente indicado, se realiza a título personal, y en ningún momento se plantea la posibilidad de que se esté hablando de entidades u otro tipo de personas jurídicas que puedan formar parte de grupos o comités.

En definitiva, sin embargo, cabe entender que en el supuesto de que se contrate con personas jurídicas la prestación de servicios que, por su naturaleza y condiciones de ejercicio, quepa considerar o asimilar a los expertos en misión, la entidad o persona jurídica en cuestión podrá gozar de los privilegios e inmunidades funcionales que le puedan ser necesarios para realizar las funciones encomendadas.

Pese a que toda esta cuestión es confusa y el uso abusivo del término experto no contribuye a clarificarla, lo que inquieta verdaderamente a los representantes de los Estados y así lo manifiestan las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social ¹²⁹ son los abusos ¹³⁰ y el uso excesivo de expertos externos que no conducen a la necesaria utilización óptima de los recursos ordinarios de personal, más aún en una situación de grave crisis financiera de la Organización ¹³¹.

2.- LOS EXPERTOS DE ASISTENCIA TECNICA.

Aunque esta denominación usual lo pudiera dar a entender ha de señalarse, en primer lugar, que no todos los expertos de asistencia técnica son expertos en misión en

¹²⁹.- Que se incorpora a la inquietud sobre el tema a partir de su resolución 1985/78 de 26 de julio de 1985.

¹³⁰.- De manera especial en relación con la contratación de antiguos funcionarios como expertos y consultores. Vid. resolución 37/237 sección VIII de 21 de diciembre de 1982 y 39/236 sección XII de 18 de diciembre de 1984, ambas de la Asamblea General.

¹³¹.- En este sentido, la recomendación 35 contenida en el Informe del Grupo de expertos intergubernamentales de alto nivel encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas, Documento A/41/49 (Suplemento nº 49), señalaba que "Si bien para ciertas tareas y en casos especiales la contratación de consultores externos sobre una amplia base geográfica podría ser beneficiosa para la Organización, la suma que se gasta en esos servicios es excesiva y debería reducirse de inmediato en un 30 %. En particular, debería suprimirse la práctica de contratar a funcionarios jubilados."

el sentido que venimos dando al término, de un *tertium genus* que comprende a las personas que realizan funciones internacionales por encargo de la Organización y no son ni funcionarios ni representantes de los Estados. En efecto, se nos presentan problemas importantes en cuanto a la distinción entre los expertos de asistencia técnica y los funcionarios, pues algunos expertos *lato sensu* son considerados como tales, mientras que otros forman parte de una categoría específica de funcionarios de la Organización ¹³². Para clarificar esta cuestión, de acuerdo con lo que sosteníamos en el epígrafe anterior, habrá que estar, con independencia de su denominación, a la naturaleza de sus funciones, a las condiciones en que las ejercen y al vínculo que les une con la Organización, en definitiva, a las condiciones de su nombramiento.

Con el antecedente de la resolución 58 (I) de la Asamblea General de 14 de diciembre de 1946 ¹³³, las resoluciones 200 (II) de la Asamblea General de 4 de diciembre de 1948 y la 222 (IX) del Consejo Económico y Social de 14 y 15 de agosto de 1949 establecieron las bases y las directrices de la asistencia técnica proporcionada por las Naciones Unidas ¹³⁴ fundamentada básicamente a partir de dos presupuestos: en primer lugar, porque uno de los principales objetivos de la Carta de las Naciones Unidas es el de favorecer la creación de las condiciones apropiadas para el progreso y el desarrollo económico y social; y, en segundo lugar, por haberse puesto en evidencia la carencia de personal especializado y de organización técnica en las regiones insuficientemente desarrolladas.

Los principios rectores referentes a los programas de asistencia técnica establecidos en estas resoluciones siguen siendo válidos como guía para la ejecución de proyectos de asistencia técnica en los países en desarrollo, proyectos que, desde 1966,

¹³².- Vid. G. LANGROD: "L'expert dans l'Assistance Technique", *RHDI*, 1953.1, pág. 30.

¹³³.- Por la que se autorizaba al Secretario general a continuar con las funciones de asesoría en el campo del bienestar social desempeñadas por la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (UNRRA).

¹³⁴.- Para un estudio en detalle de la asistencia técnica vid. G. FEUER: *Les aspects juridiques de l'assistance technique dans le cadre des Nations Unies et des Institutions Spécialisées*, op. cit., y V. ABELLAN (Dir): *Las Naciones Unidas y el Tercer Mundo*, Ediciones Japizua, Barcelona 1971, en especial el Capítulo III, págs. 99-131.

se llevan a cabo en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ¹³⁵.

La forma más utilizada en la asistencia que presta el PNUD y a la que se dedica gran parte de los recursos consiste en el envío de expertos ¹³⁶. Concretamente, el Acuerdo Modelo de Asistencia Básica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ¹³⁷ prevé como formas de asistencia, entre otras,

- "a) Los servicios de expertos asesores y consultores, incluidas empresas u organizaciones consultoras, seleccionados por el PNUD o el Organismo de Ejecución correspondiente y responsables ante ellos;
- b) Los servicios de expertos operacionales seleccionados por el Organismo de Ejecución para que desempeñen funciones de índole operacional, ejecutiva o administrativa en calidad de funcionarios del Gobierno o como empleados de las entidades que el Gobierno designe ..;
- c) Los servicios de Voluntarios de las Naciones Unidas;" ¹³⁸

Se dan pues, básicamente, tres formas de asistencia que comportan los servicios de personas suministradas por el PNUD o el Organismo de Ejecución correspondiente. Sin embargo, la distinción no es en absoluto diáfana y así, con las dificultades que esto comporta para una aproximación jurídica a la figura, en la terminología del PNUD, bajo la denominación de expertos internacionales se incluyen tanto los expertos enviados sobre el terreno por los organismos de ejecución (expertos asesores y consultores),

¹³⁵.- El PNUD fué creado por la resolución 2029 (XX) de la Asamblea General de 22 de diciembre de 1965 por fusión del Programa Ampliado de Asistencia Técnica (PAAT) y del Fondo Especial (FE).

¹³⁶.- Prácticamente el componente del 50 % de los Gastos del PNUD sobre el terreno para 1989 y 1990 correspondía al capítulo de "expertos internacionales" (428,8 sobre 897,3 millones de dólares en 1989 y 498,1 sobre 1041,5 en 1990). Vid. Informe del Administrador correspondiente a 1990 y actividades a nivel de los programas. Introducción del Administrador. Anexo de datos estadísticos, Documento DP/1991/10/Add.2 de 15 de mayo de 1991.

¹³⁷.- Acuerdo Modelo de Asistencia Básica que representa una refundición de los acuerdos modelo del Fondo Especial, de Asistencia Técnica, de Asistencia Operacional y de establecimiento de oficina del PNUD, a los que estaba destinado a sustituir. Documento UNDP/ADM/LEG/34 de 6 de marzo de 1973 reproducido asimismo en el Documento DP/107 de 7 de abril de 1975 y de manera parcial en AJNU 1973, Documento ST/LEG/SER.C/11, pág. 25.

¹³⁸.- Artículo II.1 del Acuerdo Modelo de Asistencia Básica.

como los expertos de asistencia operacional, los expertos asociados y los expertos que son funcionarios de empresas y organizaciones que prestan servicios por subcontrata a los organismos participantes y de ejecución ¹³⁹.

Sin dejar de destacar el uso abusivo del término experto, en el análisis de estas subcategorías debemos empezar excluyendo a la última de ellas, a los "expertos que son funcionarios de empresas y organizaciones que prestan servicios por subcontrata a los organismos participantes y de ejecución", en la medida que se trata de personal ajeno a la Organización ya que ésta, o los organismos participantes, sólo mantiene relaciones jurídicas con la empresa o entidad subcontratada y no con el personal de la entidad subcontratista. Cuestión distinta a la calificación jurídica de personal ajeno a la Organización es que el Acuerdo Modelo de Asistencia Básica prevea que el Gobierno respectivo concederá a estas personas los mismos privilegios e inmunidades que a los funcionarios de las Naciones Unidas ¹⁴⁰.

El término expertos asociados se emplea, por su parte, para designar el personal facilitado por los gobiernos directa o indirectamente (por ejemplo, mediante organizaciones privadas que reciban apoyo oficial), básicamente a título gratuito, con la finalidad de colaborar en la actuación de las Naciones Unidas ¹⁴¹. Se trata de funcionarios profesionales que están bien preparados y que carecen únicamente de la experiencia y la madurez que normalmente se requieren para actuar como expertos plenamente cualificados y que sólo pueden asignarse cuando se cuenta con un experto

¹³⁹.- En conjunto, 9.815 expertos internacionales en 1989 y 10.677 en 1990. Vid. Informe del Administrador correspondiente a 1990 y actividades a nivel de los programas, Documento DP/1991/10/Add.2 ya citado, pág. 52.

¹⁴⁰.- Artículo IX.4.a) del Acuerdo Modelo de Asistencia Básica. A los efectos de la concesión de los mismos privilegios e inmunidades que a los funcionarios, la expresión "personas que presten servicios" comprende a las organizaciones o empresas gubernamentales o no gubernamentales que utilice el PNUD, personas jurídicas y físicas y a sus empleados. Evidentemente no se trata de funcionarios (difícilmente podrían serlo las personas jurídicas), sino que se los asimila únicamente a efectos de privilegios e inmunidades, aplicándoseles los que sean pertinentes a su condición jurídica.

¹⁴¹.- Como indicaba la Secretaría, el programa de expertos asociados involucraba, por un lado, un acuerdo con el gobierno que proporcionaba los servicios de los expertos y, por otro lado, cartas especiales de nombramiento ya que, aunque sean funcionarios y pertenezcan al personal de proyectos, responden a unas particulares condiciones de designación. Vid. Opinión Jurídica de 13 de junio de 1975, AJNU 1975, Documento ST/LEG/SER.C/13, pág. 187.

con quien poder asociarlos ¹⁴². R.G. JACKSON planteaba en su Estudio la necesidad de una clara distinción entre este personal asociado de proyectos y el personal puramente voluntario ¹⁴³, distinción que se realizará, como veremos, mediante el establecimiento del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas.

El planteamiento de JACKSON se reveló correcto en la medida en que el personal asociado de proyectos gozaba del mismo estatuto que los funcionarios internacionales ya que eran designados como miembros del personal del organismo interesado ¹⁴⁴, mientras que los voluntarios no gozaban de este estatuto y para el autor del Estudio, era dudoso que debieran adquirirlo.

A nuestros efectos, por tanto, los expertos asociados son considerados como expertos de asistencia técnica, con el mismo estatuto jurídico que éstos, sin entrar de momento en la distinción entre expertos, asesores y consultores. Por razones sistemáticas y retomando una distinción, clásica en cierta medida, centraremos nuestra atención en la actividad de asistencia técnica mediante expertos para distinguirla de la actividad de asistencia operacional y del mecanismo de los Voluntarios, que plantean problemas jurídicos de distinta índole.

¹⁴².- Vid. Asistencia de las Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo económico y social. Manual de criterios y procedimientos, Documento A/AC.51/GR/21 ya citado, pág. 57.

¹⁴³.- Vid. Estudio sobre la capacidad .. ya citado, Documento DP/5, Vol. II, pág. 396.

¹⁴⁴.- Los "Principios que rigen la utilización y asignación del personal técnico voluntario" recogidos como Anexo en la resolución 849 (XXXII) del Consejo Económico y Social de 4 de agosto de 1961, establecen que

"4. El personal voluntario tendrá que prestar el juramento de fidelidad a las Naciones Unidas y se le aplicarán los artículos del reglamento y del estatuto del personal del organismo de ejecución. Estará sometido a la autoridad del jefe ejecutivo del organismo de ejecución y de sus representantes en el terreno.

5. La aceptación de un voluntario le conferirá la condición jurídica de funcionario internacional, y tanto el país que le envía como el que le recibe se comprometerán a respetar esta condición".

A) LA ASISTENCIA TECNICA.

Los principios rectores referentes a los programas de asistencia técnica ¹⁴⁵ establecen también las pautas en relación a las cuestiones de personal, en especial, la selección de expertos, su cualificación, su preparación específica, su independencia y las incompatibilidades a que se someten y el carácter de adscripción temporal de sus misiones. Sin embargo, la expansión experimentada por las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas ha comportado un crecimiento de las estructuras y de los medios personales asignados a la cooperación técnica internacional que ha ido mucho más lejos de lo que inicialmente se podía preveer y que ha supuesto la multiplicación de expertos y de figuras distintas de los expertos. Fruto de este proceso, además de la descentralización regional del mecanismo operacional de las Naciones Unidas, se han creado también órganos con cierta autonomía en la gestión de sus recursos, como el propio PNUD, y todo ello, que comporta la ampliación de las estructuras burocráticas del sistema, ha derivado en el crecimiento del porcentaje de funcionarios internacionales adscritos a tareas operacionales ¹⁴⁶.

Ya en el anterior Acuerdo modelo sobre provisión de asistencia técnica ¹⁴⁷, que sería sustituido por el Acuerdo Modelo de Asistencia Básica, pese a ciertas imprecisiones terminológicas, se hacía una referencia a expertos y funcionarios en la que parecía recalcarse una cierta concepción de los expertos de asistencia técnica como funcionarios ¹⁴⁸. Esta era también la opinión que sostenía la Secretaría de las Naciones Unidas en el Estudio que elaboró en 1967 para la Comisión de Derecho

¹⁴⁵.- Enunciados, como hemos dicho, en el anexo I de la resolución 222 A (IX) del Consejo Económico y Social del 15 de agosto de 1949 y que continúan siendo válidos para la ejecución de los proyectos de asistencia técnica en los países en desarrollo.

¹⁴⁶.- Vid. M. VIRALLY: "La notion de Programme. Un instrument de la coopération technique multilatérale", AFDI 1968, pág. 549.

¹⁴⁷.- Reproducido en anexo en el Documento E/AC.51/GR/21 ya citado.

¹⁴⁸.- El artículo V sobre las facilidades, privilegios e inmunidades, disponía en su apartado primero la aplicación de las Convenciones sobre privilegios e inmunidades "a las organizaciones, a sus bienes, fondos y haberes, y a sus funcionarios, incluso los expertos de asistencia técnica" y en su apartado segundo la adopción de todas las medidas posibles "para ayudar a los expertos y a otros funcionarios". En el empleo de los términos incluso y otros subyacen, a nuestro entender, la consideración de que los expertos de asistencia técnica constituyen una categoría o una denominación que se aplica a ciertos funcionarios.

Internacional y la que motivó que en 1951 el Secretario General enviase a todos los gobiernos interesados una circular en la que se afirmaba que

"los peritos de asistencia técnica se contratan en condiciones fundamentalmente similares y desempeñan sus funciones de idéntico modo que los demás miembros del personal. Al aceptar su nombramiento prestan el mismo juramento, tal como lo prescribe el Estatuto del Personal, que los demás funcionarios; están sometidos a la autoridad de la Organización y son responsables ante ella en el ejercicio de sus funciones, y no reciben instrucciones de ninguna autoridad externa a la Organización."

149

En esta misma línea de considerar a los expertos de asistencia técnica como funcionarios de la Organización, la Secretaría dirigió en 1964 una Nota verbal a un representante de un Estado miembro en relación con la pretensión del gobierno de ese Estado de exigir de los expertos de asistencia técnica un juramento de guardar secreto y de comprometerse a observar las disposiciones internas sobre secretos oficiales, en la que se afirmaba que

"el Secretario General ha llegado a la conclusión de que, dado su carácter internacional de conformidad con el artículo 100 de la Carta de las Naciones Unidas y disposiciones similares de los instrumentos constitucionales de los organismos especializados, no corresponde que presten ese juramento los funcionarios de las Naciones Unidas o de los organismos especializados, incluso los expertos de asistencia técnica. Ese juramento supondría una injerencia en las relaciones entre los expertos y su organización, la cual debe dirigir y supervisar su trabajo como funcionario internacional." ¹⁵⁰

Igualmente, ante otro caso similar en el que el gobierno de un Estado Miembro pretendía que los expertos de asistencia técnica firmasen una declaración de conformidad con una Ley de seguridad del Estado, la Secretaría reiteró su posición subrayando la condición de funcionario del experto y, por ello, su responsabilidad

¹⁴⁹.- Circular reproducida en el Estudio de la Secretaría de 1967 ya citado, pág. 275.

¹⁵⁰.- Opinión Jurídica de 30 de diciembre de 1964, AJNU 1964, Documento ST/LEG/SER.C/2, pág. 275.

exclusiva ante la Organización, la única facultada para darle instrucciones ¹⁵¹.

De la posición de la Secretaría se infiere claramente que los expertos de asistencia técnica no son más que funcionarios de la Organización con una cualificación, una preparación y unas funciones específicas. Para evitar la confusión y denostando la utilización arbitraria y abusiva del término experto, R.G. JACKSON prefería denominarlos personal de proyectos ¹⁵² y el propio Secretario General en sus Informes más recientes sobre la composición de la Secretaría distingue entre el cuadro orgánico y categorías superiores, el personal de proyectos y el cuadro de servicios generales y otros cuadros ¹⁵³. En la terminología del PNUD se mantiene, sin embargo, el término experto al que se añade el adjetivo de asesor, para subrayar quizás la naturaleza primordialmente consultiva de sus funciones sin por ello constituir una figura distinta ¹⁵⁴.

Pero esta identificación entre expertos de asistencia técnica y funcionarios de la Organización tampoco puede generalizarse. El propio Secretario General en la misma circular que envió en 1951 a todos los Estados interesados precisaba que

"los expertos contratados por corto plazo en condiciones que les distingan de los miembros del personal se pueden considerar no como funcionarios de una de las organizaciones, sino ya sea como peritos que formen parte de misiones de las Naciones Unidas ... ya sea como peritos que viajan por cuenta de los organismos especializados."

¹⁵¹.- Memorando Interno de 8 de enero de 1973, AJNU 1973, Documento ST/LEG/SER.C/11, pág. 189.

¹⁵².- Vid. Estudio sobre la capacidad .. ya citado, Vol. II, pág. 384.

¹⁵³.- Al 30 de junio de 1990, de los 29.044 funcionarios de las Naciones Unidas (de la Secretaría de la Organización y de las secretarías de órganos subsidiarios), 3.138 eran personal de proyectos, ya fuera su financiación a cargo del presupuesto ordinario o mediante recursos extrapresupuestarios. Vid. Cuestiones relativas al personal. Composición de la Secretaría. Informe del Secretario General, Documento A/45/541 de 9 de octubre de 1990.

¹⁵⁴.- Y a esta categoría de expertos asesores que son, en realidad, funcionarios de la Organización, pertenece el "Asesor Técnico Principal" previsto en el artículo III.4 del Acuerdo Modelo de Asistencia Básica y que, designado por el Organismo de ejecución y responsable ante éste, supervisará y coordinará las actividades de los expertos y demás personal del Organismo de ejecución.

Cabe, por tanto, una categoría de expertos de asistencia técnica que sean expertos en misión en el sentido de la Convención General. La distinción que, en el plano de los privilegios e inmunidades, establece el Acuerdo Modelo de Asistencia Básica entre expertos asesores y consultores puede entenderse en este sentido ¹⁵⁶.

Sin ofrecer una respuesta clara a estos problemas, el profesor FEUER definía a los expertos de asistencia técnica como

"des techniciens recrutés par une organisation internationale soit en son sein, soit dans un pays qui s'est offert pour en fournir, et qui sont envoyés par ladite organisation dans un pays sous-développé, à la demande de celui-ci, pour y donner des avis consultatifs aux autorités compétentes de ce pays sur tous points qui peuvent leur être soumis." ¹⁵⁷

Aunque esta definición puede completarse y así lo hace KRAEHE ¹⁵⁸, para estos dos autores estamos en presencia de agentes internacionales y no de funcionarios internacionales, pues los expertos de asistencia técnica, aunque ejerzan funciones internacionales, no están sometidos a un régimen estatutario y su actividad es temporal. Para FEUER, se daba una contradicción manifiesta entre la distinción que realiza la Convención General entre funcionarios y expertos en misión y el hecho de que el Secretario General hiciera aplicables a los expertos de asistencia técnica el Estatuto y el Reglamento de Personal en virtud de los cuales los miembros de la Secretaría son

¹⁵⁵.- Estudio de la Secretaría de 1967, pág. 275.

¹⁵⁶.- Por un lado se dispone que a la Organización, a sus bienes, fondos y haberes y a sus funcionarios se les aplicarán las disposiciones de la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, y, por otro lado, que a las personas que presten servicios por cuenta del PNUD (entre las que se incluyen los consultores pero no los expertos asesores) se les concederán los mismos privilegios e inmunidades que a los funcionarios de las Naciones Unidas. Aunque el resultado sea el mismo, la distinción establecida permite intuir una calificación jurídica distinta. Cabría afirmar pues que, en principio, los expertos asesores pueden identificarse con los funcionarios y que los consultores previstos en dicho Acuerdo son, en realidad, expertos en misión.

¹⁵⁷.- G. FEUER: Les aspects juridiques de l'assistance..., op. cit., pág. 152.

¹⁵⁸.- R. KRAEHE: "Structures et agents de l'assistance technique de la CEE", RTDE 1969.2, pág. 209, que añade a las funciones meramente consultivas o de asesoramiento la realización de tareas activas.

funcionarios internacionales ¹⁵⁹. Sin embargo, como hemos visto, para la Secretaría no existe tal contradicción pues aunque se les denomine expertos, la mayor parte de ellos, por la naturaleza de sus funciones, por las condiciones en que las ejercen ¹⁶⁰ y por el vínculo que les une con la Organización, son funcionarios internacionales, sin menoscabo de que su actividad sea temporal.

Abundando en que esta es la regla general, el Asesor Jurídico indicaba en 1956 ¹⁶¹ que, como excepción a la norma, hay un pequeño número de expertos de asistencia técnica que se consideran incluidos en la categoría de expertos en misión de las Naciones Unidas ya que no se colocan bajo la autoridad de la Organización en la que prestarán sus servicios en un grado semejante a los funcionarios porque las circunstancias, que varían en cada caso, lo hacen innecesario o poco aconsejable. El Asesor Jurídico completaba la caracterización, describiendo así las condiciones del nombramiento de estos expertos:

"Estas personas se contratan mediante acuerdos especiales que no les confieren las prerrogativas de los miembros del personal ni les exigen el mismo cumplimiento de las obligaciones. No prestan el juramento obligatorio y perciben una remuneración que se les abona normalmente sobre la base de unos honorarios fijos sin relación con la escala de sueldos internacional; la autoridad del jefe ejecutivo sobre ellas, así como su responsabilidad ante él, tienen un alcance reducido, limitándose a las condiciones estipuladas en el acuerdo contractual que rige la prestación de servicios. Muchos de estos expertos de asistencia técnica se contratan, con nombramientos por relativamente corto plazo, aunque, en principio, no es éste elemento el que les distingue de los funcionarios, puesto que algunos funcionarios se contratan también a corto plazo." ¹⁶²

En definitiva pues, la mayor parte de los expertos de asistencia técnica son

¹⁵⁹.- G. FEUER: Les aspects juridiques de l'assistance ..., op. cit., pág. 155.

¹⁶⁰.- Entre las que destaca que están sometidos a la autoridad de la Organización que los emplea y ante la que son responsables.

¹⁶¹.- En correspondencia con un Estado Miembro reproducida en el ya citado Estudio de la Secretaría de 1967, pág. 295.

¹⁶².- *Ibidem*, pág. 296.

funcionarios de la Organización y sólo en una pequeña proporción pueden ser considerados expertos en misión por cuenta de la Organización. Para realizar la distinción, volvemos a remitirnos a la consideración de que el elemento determinante son las condiciones del nombramiento con todo lo que esto comporta en relación con la naturaleza de las funciones a realizar, las condiciones en que se realizarán y el vínculo existente con la Organización.

B) LA ASISTENCIA OPERACIONAL.

La asistencia operacional consiste en el envío a los gobiernos que lo soliciten de personal capacitado para ocupar determinados puestos en la Administración Pública nacional, pasando estas personas a ser funcionarios públicos del Estado en el que prestan sus servicios ¹⁶³. La finalidad de este tipo de asistencia es proporcionar a los gobiernos personal experimentado que pueda satisfacer necesidades de sus servicios públicos mientras el personal administrativo y técnico nacional recibe formación ¹⁶⁴.

El Acuerdo Modelo sobre asistencia operacional ¹⁶⁵ refundido en el Acuerdo Modelo de Asistencia Básica, regulaba el mecanismo conforme al cual las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas facilitarían al gobierno interesado los servicios de personas para que desempeñasen funciones ejecutivas, directivas y administrativas como funcionarios o empleados de categoría similar de su Administración Pública. En ambos Acuerdos Modelo se estipulaba también que estas personas serían únicamente responsables ante el gobierno o ante la institución a la que fueran destinados y que estarían bajo su exclusiva dirección ¹⁶⁶.

¹⁶³.- Vid. V. ABELLAN (Dir.): Las Naciones Unidas .., op. cit., pág. 116. El Programa para el Suministro de Personal de Dirección, Ejecución y Administración, (OPEX o ASPO) fué creado mediante la resolución 1256 (XIII) de la Asamblea General de 14 de noviembre de 1958, tomando como base la "Propuesta de creación de un cuerpo de funcionarios administrativos internacionales" adoptada por el Consejo Económico y Social mediante su resolución 681 (XXVI) de 16 de julio de 1958.

¹⁶⁴.- Vid. Manual de criterios y procedimientos, Documento E/AC.51/GR/21 ya citado, pág. 8. A esta preocupación respecto a la necesidad de formación profesional en materias de administración moderna responde la resolución de la Asamblea General 246 (III) de 4 de diciembre de 1948 que establece un Instituto Internacional de Administración Pública.

¹⁶⁵.- Reproducido en el Anexo II del documento E/AC.51/GR/21 citado en nota anterior.

¹⁶⁶.- Artículo III.5 del Acuerdo Modelo de Asistencia Básica.

Como indicaba el profesor FEUER ¹⁶⁷, la condición jurídica de la persona, normalmente designada como experto operacional, que es asignada a estas funciones es contradictoria: por un lado se le puede considerar funcionario de la Organización o, al menos, agente de las Naciones Unidas, dado que es contratado por el PNUD o el Organismo de ejecución correspondiente para el gobierno interesado pero, por otro lado, se integra plenamente como funcionario en la administración nacional del Estado beneficiario, y no cabe al mismo tiempo ser funcionario internacional y funcionario nacional. Sin resolver esta contradicción, la fórmula intermedia utilizada en la práctica y recogida en los Acuerdos Modelo ha sido la de regir su condición jurídica por tres instrumentos: el acuerdo entre las Naciones Unidas y el Estado ¹⁶⁸; el contrato entre las Naciones Unidas y el funcionario ¹⁶⁹; y el acuerdo entre el gobierno y el funcionario ¹⁷⁰.

El análisis de estos instrumentos y, en especial, del acuerdo modelo entre las Naciones Unidas y los expertos operacionales que lo afirma claramente ¹⁷¹, demuestra que estos expertos operacionales tienen un estatuto totalmente diferente al de los

¹⁶⁷.- G. FEUER: "Une création original des Nations Unies en matière d'assistance technique: le service international d'administrateurs", AFDI, 1959, pág. 535.

¹⁶⁸.- Que, como indica G. FEUER: "Une création ..", op. cit., pág. 536, es "la pièce maîtresse du système" en la medida que sirve de base jurídica a los otros actos contractuales. Igualmente para U. KIRDAR: "The international administrative service (OPEX): provision of operational executive and administrative personnel", BYBIL 1962, pág. 410, los otros dos acuerdos "are subordinated to its provisions".

¹⁶⁹.- De gran importancia también porque según el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas la calidad de funcionario del Estado beneficiario está necesariamente condicionada por la existencia del contrato entre el agente y las Naciones Unidas. Vid. en este sentido la sentencia del TANU n° 150 de 6 de octubre de 1971, *Irani c. el Secretario General de las Naciones Unidas*, reproducida parcialmente en AJNU 1971, Documento ST/LEG/SER.C/9, pág. 173.

Como Modelo de acuerdo entre la Organización y el experto operacional se ha utilizado el recogido en el Acuerdo (con anexo) entre las Naciones Unidas y Birmania rigiendo el envío de personal de administración y de dirección, Rangún 15 de diciembre de 1958 (UNTS, Vol. 319, pág. 3).

¹⁷⁰.- La dependencia del funcionario con el gobierno respectivo es tan fuerte que o bien celebrarán contratos entre sí o bien se adoptarán las disposiciones que se estimen pertinentes en lo que se refiere a sus relaciones mutuas, de conformidad con las prácticas del gobierno en lo que respecta a sus propios funcionarios o empleados públicos de categoría similar (artículo I.1 del anterior Acuerdo Modelo sobre asistencia operacional).

¹⁷¹.- El artículo V.2 del Acuerdo con Birmania tomado como modelo establece que si bien "l'agent n'ait pas le statut de fonctionnaire du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, les questions pertinentes qui ne sont pas prévues dans le contrat seront réglées conformément aux pratiques administratives du Secrétariat".

funcionarios de las Naciones Unidas ¹⁷². Dos consideraciones importantes y que responden a la caracterización del experto operacional que hemos realizado al iniciar este epígrafe son pertinentes en este sentido: por un lado, el experto operacional recibe directamente sus instrucciones del gobierno en cuestión no siendo de aplicación la disposición del artículo 100 de la Carta que prohíbe que los funcionarios reciban instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Organización ¹⁷³; y, por otro lado, que los expertos operacionales son directamente responsables ante los gobiernos a cuyo servicio están destinados ¹⁷⁴.

Presentan unas características tan específicas que, siguiendo a FEUER y a KIRDAR hemos de concluir afirmando que tampoco cabe considerarlos como agentes internacionales ¹⁷⁵ por su integración plena y a todos los efectos, aunque sea temporal, en la administración pública del Estado beneficiario.

Pese a ello, sí existe, evidentemente, una cierta vinculación con la Organización de las Naciones Unidas ¹⁷⁶. En un Memorando de la Secretaría de 1979 se afirmaba que pese a la inexistencia de una relación de empleo directo entre las Naciones Unidas y los expertos en asistencia operacional, éstos debían servir a la causa y a los intereses de las Naciones Unidas y observar las normas internacionales de conducta, lo que si

¹⁷².- Así se expresa claramente en la Instrucción Administrativa ST/AI/297 de 19 de noviembre de 1982, "Personnel de coopération technique et agents OPAS".

¹⁷³.- Al respecto, cuando en la Comisión de Derecho Internacional se debatía el primer Informe de A. EL-ERIAN sobre las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales (vid. Capítulo Primero), intervino A.K. TABIBI señalando este aspecto como una "contradicción flagrante" al tiempo que manifestaba su apoyo a las búsquedas de fórmulas uniformes que evitaran las disparidades en la condición jurídica de los expertos OPEX según los países. Vid. su intervención en la 718ª sesión de la CDI de 10 de julio de 1963, párr. 52, Actas resumidas reproducidas en ACDI 1963, Vol. I.

¹⁷⁴.- Como ya hemos indicado, así lo establece el artículo III.5 del Acuerdo Modelo de Asistencia Básica.

¹⁷⁵.- G. FEUER: "Une création ..", op. cit., pág. 538, proponía considerarlos "non comme des agents mais comme des collaborateurs de l'ONU", lo que, a mi juicio, añadiría un elemento más a la confusión jurídica y terminológica existente. Para U. KIRDAR: "The international administrative ..", op. cit., pág. 418 los "OPEX officers have an international status sui generis, attributed to them jointly by the United Nations and their employer Governments".

¹⁷⁶.- Como diría RUZIE, su estatuto "se situe à mi-chemin entre la fonction publique internationale et la fonction publique nationale". Vid. D. RUZIE: "La notion de ..", op. cit., pág. 444.

bien no les sujetaba a medidas disciplinarias sí podía comportar la rescisión del contrato del experto ¹⁷⁷.

En esta línea, en el Acuerdo Modelo de Asistencia Básica se establece también que a los expertos operacionales

"no se les exigirá desempeñar función alguna que sea incompatible con su estatuto internacional o con los objetivos del PNUD o del Organismo de ejecución" ¹⁷⁸

Este indeterminado estatuto internacional no es obstáculo para que consideremos a los expertos operacionales como funcionarios del Estado beneficiario y los excluyamos de la categoría de expertos en misión por cuenta de la Organización en la medida que ni la naturaleza de sus funciones, ni las condiciones de ejercicio, ni el vínculo con la Organización de las Naciones Unidas se configuran de tal manera que quepa considerar que realizan funciones por cuenta de la Organización.

Sin embargo, y como hemos descrito anteriormente, a efectos de privilegios e inmunidades, el Acuerdo Modelo de Asistencia Básica establece que se les concederán los mismos que a los funcionarios de las Naciones Unidas ¹⁷⁹. Es decir, que aunque no los consideremos agentes internacionales y, por tanto, ni expertos en misión ni funcionarios de la Organización, a efectos de privilegios e inmunidades están asimilados a los funcionarios de la Organización. A mayor abundamiento los gobiernos reconocen generalmente en sus acuerdos o relaciones con los expertos operacionales el derecho de éstos a gozar de unos privilegios e inmunidades comparables a los de los funcionarios

¹⁷⁷.- El Memorando jurídico, de 5 de septiembre de 1979, AJNU 1979, Documento ST/LEG/SER.C/17, pág. 198, vino motivado por la negativa de varios expertos en asistencia operacional a acatar instrucciones del Secretario General respecto a la evacuación de Uganda en razón de la situación de inseguridad del Estado. En el mismo Memorando, la Secretaría añadía que no existía obstáculo jurídico alguno para que la Organización rescindiera el contrato del experto operacional pero que, dado que el Gobierno del país receptor es parte en los acuerdos de asistencia operacional, la Organización tendría que notificar al Gobierno su intención de rescindir el contrato.

¹⁷⁸.- Artículo III.5 del Acuerdo Básico Modelo.

¹⁷⁹.- Pues el artículo IX.5 dispone que la expresión "personas que prestan servicios", a las que se aplican los mismos privilegios que a los funcionarios de las Naciones Unidas, comprende también a los expertos operacionales. En el Acuerdo Modelo esta asimilación cubre a los expertos operacionales y a los voluntarios y también a personas jurídicas e instituciones.

internacionales y que no son, en absoluto, predicables de los funcionarios nacionales¹⁸⁰.

De hecho, la situación administrativa que se deriva del complejo régimen jurídico que les es aplicable, es comparable, en muchos aspectos, a la de un funcionario de la Secretaría, con lo que ello puede comportar de protección judicial internacional¹⁸¹. En efecto, de las características definitorias de los expertos operacionales que hemos descrito podría afirmarse que no siendo ni funcionarios ni expertos en misión no pueden acudir ante el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas¹⁸², pero ha sido la propia jurisprudencia del TANU quien ha incorporado entre sus competencias los asuntos que le puedan formular los expertos operacionales (expertos OPEX).

La tesis del Tribunal Administrativo¹⁸³ se fundamenta no sólo en la existencia de unos acuerdos entre el experto y las Naciones Unidas y entre la Organización y el Estado beneficiario que inciden directamente en la decisión de aceptación del empleo por parte del experto operacional, sino también en la aplicación analógica del principio del derecho a una tutela jurisdiccional que el Tribunal Internacional de Justicia había resaltado en relación con el TANU y con el personal de la Organización de las Naciones Unidas en su Dictamen de 1954 sobre los efectos de las sentencias del Tribunal Administrativo¹⁸⁴.

¹⁸⁰.- Vid. U. KIRDAR: "The international administrative ..", op. cit., págs. 416 y 417.

¹⁸¹.- Así se manifestó el TANU en el asunto Irani ya mencionado.

¹⁸².- Vid. U. KIRDAR, op. cit., pág. 411. De hecho, el artículo XII del Acuerdo Modelo de Asistencia Básica establece que las controversias entre Gobierno y experto operacional que surjan a causa de las condiciones de servicio con el Gobierno o en relación con las mismas podrán ser sometidas al Organismo de Ejecución a que pertenezca el experto por el Gobierno o por el experto operacional interesado, y el Organismo de ejecución utilizará sus buenos oficios para ayudarlos a llegar a un acuerdo. Si no se resuelve la controversia, el asunto podrá someterse a arbitraje.

¹⁸³.- Vid. sentencia Irani ya citada, así como la sentencia **Mirza c. el Secretario General de la OACI**, fallo nº de 149 de 6 de octubre de 1971 reproducida parcialmente en AJNU 1971, Documento ST/LEG/SER.C/9, pág. 171.

¹⁸⁴.- Opinión consultiva de 13 de julio de 1954. CIJ, Recueil 1954, pág. 47. En el Dictamen, el Tribunal incluyó la siguiente consideración (pág. 57): "De l'avis de la Cour, si l'Organisation des Nations Unies laissait ses propres fonctionnaires sans protection judiciaire ou arbitrale pour le règlement des différends qui pourraient surgir entre elle et eux, ce ne serait guère compatible avec les fins explicites de la Charte, qui sont de favoriser la liberté et la justice pour les êtres humains, ou avec le souci constant de l'Organisation des Nations Unies, qui est de promouvoir ces fins."