



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

C) LOS VOLUNTARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS.

El programa de Voluntarios de las Naciones Unidas tiene como antecedente directo el empleo de expertos asociados en los proyectos de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas. La posibilidad de crear un cuerpo internacional de voluntarios fué recogida por el Consejo Económico y Social mediante su resolución 1444 (XLVII) de 31 de julio de 1969¹⁸⁵, quedando establecido el programa en virtud de la resolución 2659 (XXV) de la Asamblea General de 7 de diciembre de 1970, a partir de las propuestas detalladas que figuraban en el informe del Secretario General sobre la posibilidad de crear un cuerpo internacional de voluntarios para el desarrollo¹⁸⁶.

Pese a la tendencia natural a identificar a los voluntarios con los expertos asociados por su mismo carácter gratuito¹⁸⁷, ha de significarse claramente que un voluntario "es una persona que presta servicios sin ánimo de lucro y con el propósito de contribuir al desarrollo del país beneficiario"¹⁸⁸, mientras que un experto asociado es considerado como un funcionario internacional. El componente social e idealista que subyace en la motivación de los voluntarios comporta también que sólo acepten como remuneración la requerida para su sustento y necesidades inmediatas.

Las motivaciones de los voluntarios y la práctica existente a través de las organizaciones no gubernamentales comportaron que si bien el Programa se enmarcó dentro de la estructura del sistema de las Naciones Unidas, se subrayó la necesidad de actuar en cooperación con las organizaciones que se ocupan del servicio voluntario nacional e internacional y con las organizaciones juveniles¹⁸⁹, creándose también un

¹⁸⁵.- Con los antecedentes de la resolución 2460 (XXIII) de la Asamblea General de 20 de diciembre de 1968 y la resolución 1407 (XLVI) del Consejo Económico y Social de 5 de junio de 1969 que respondían al creciente anhelo e interés de la juventud por el "proceso de desarrollo social, económico y espiritual emprendido por la humanidad".

¹⁸⁶.- Informe del Secretario General sobre la posibilidad de crear un cuerpo internacional de voluntarios para el desarrollo, Documento E/4790 de 14 de abril de 1970.

¹⁸⁷.- Como subraya el Secretario General en su Informe, *ibid.*, pág. 3.

¹⁸⁸.- Párrafo 2, a) de la resolución 1444 (XLVII) del Consejo Económico y Social.

¹⁸⁹.- En la propia resolución 2659 (XXV) de la Asamblea General ya citada.

fondo voluntario especial para apoyar las actividades de los Voluntarios de las Naciones Unidas.

Es desde esta perspectiva que, en una primera fase, la responsabilidad primordial en la contratación y la coordinación de la formación básica se delegó en organizaciones de servicios voluntarios ¹⁹⁰, para posteriormente ser asumida por el propio Programa ¹⁹¹, sin dejar por ello de mantener relaciones de trabajo con organismos gubernamentales nacionales y organizaciones no gubernamentales patrocinadoras de voluntarios, tanto de países desarrollados como de países en desarrollo ¹⁹². Igualmente, el inicial apoyo administrativo a los voluntarios en el marco del PNUD conduciría a la creación de una dependencia en el PNUD y a la designación del Programa de las Voluntarios de las Naciones Unidas como la principal dependencia operacional de las Naciones Unidas para la ejecución de programas sobre la juventud ¹⁹³.

La intensidad creciente de la relación del Programa de los Voluntarios con la administración internacional y la naturaleza de las funciones asignadas a los voluntarios, básicamente de asistencia técnica ¹⁹⁴, así como el vínculo que los une a la Organización ¹⁹⁵, podrían conducirnos a aplicar a los voluntarios de las Naciones

¹⁹⁰.- La Secretaría Internacional para el Servicio Voluntario (SISV) y el Comité Coordinador del Servicio Voluntario Internacional (CCSVI), esta última de carácter no gubernamental y reconocida como entidad consultiva de la categoría II por el Consejo Económico y Social.

¹⁹¹.- Resolución 3125 (XXVIII) de la Asamblea General de 13 de diciembre de 1973 que apoya las medidas adoptadas en este sentido, desarrolladas y ampliadas a partir de la liquidación de la SISV (vid. resolución 31/166 de la Asamblea General de 21 de diciembre de 1976).

¹⁹².- Vid. al respecto las apreciaciones del Administrador del PNUD. Informe del Administrador del PNUD, Documento DP/269 de 3 de mayo de 1977, pág. 14.

¹⁹³.- Resolución 1966 (LIX) del Consejo Económico y Social de 30 de julio de 1975.

¹⁹⁴.- Los voluntarios han de tener las calificaciones profesionales y técnicas adecuadas para desempeñar las tareas intermedias que se les asignen bajo la supervisión de un experto, lo que les hace útiles para satisfacer las necesidades de asistencia técnica, y también, en su caso, de asistencia operacional y en situaciones de emergencia. Vid. Informe anual del Administrador para 1984. Voluntarios de las Naciones Unidas, Documento DP/1985/44 de 1 de marzo de 1985, págs. 4 y 5.

¹⁹⁵.- Una vez aceptado el candidato por el gobierno solicitante, "el organismo de las Naciones Unidas y el candidato firmarían una carta de reclutamiento", que cabe calificar como una relación contractual. Documento E/4790 ya citado, pág. 17.

Unidas el mismo planteamiento que hemos aplicado en los apartados anteriores a los expertos de asistencia técnica y a los de asistencia operacional, según fuera el caso. Es decir, asimilarlos a los funcionarios internacionales, salvo excepciones que serían auténticos expertos en misión, o asimilarlos a los funcionarios nacionales, sin menoscabo de su carácter internacional especial.

Sin embargo, las condiciones de su nombramiento, de manera especial la naturaleza idealista de sus motivaciones ¹⁹⁶ y la prestación temporal y casi gratuita de sus servicios ¹⁹⁷, nos conducen a un planteamiento diferenciado. En efecto, estas especiales condiciones hacen que no quepa considerarlos como funcionarios internacionales. Por otro lado, si, como decíamos, el desempeño de funciones internacionales, remuneradas o no, define a los agentes internacionales, es evidente que estamos ante una categoría de agentes internacionales, que sólo podemos encuadrar, por exclusión, en la de los expertos en misión.

Este razonamiento tropieza, sin embargo, con una práctica de la Organización que sigue siendo bastante indefinida a este respecto. Así, el Acuerdo Modelo de Asistencia Básica considera, como ya hemos dicho, la prestación de servicios por voluntarios como una de las formas de asistencia comprendidas dentro de la expresión "personas que prestan servicios" por cuenta del PNUD. A todas estas personas se las asimila a los funcionarios de la Organización con la concesión, al margen de otras facilidades, de los mismos privilegios e inmunidades que a los funcionarios ¹⁹⁸.

En esta misma línea, en el Informe del Secretario General con las propuestas que

¹⁹⁶.- Lo que les distingue de los expertos asociados.

¹⁹⁷.- Su bajo coste, circunscrito a los viajes y gastos locales de subsistencia, que además se distribuyen entre las organizaciones nacionales patrocinadoras, el Fondo Voluntario especial, recursos del PNUD y de los gobiernos solicitantes, ha comportado la aceptación generalizada del Programa. De su creciente importancia da prueba que en el último Informe anual del Administrador del PNUD, Documento DP/1991/10/Add.1, párr. 146, se cite la cifra de más de 2000 voluntarios en 115 países para el año 1990.

¹⁹⁸.- Y que en el Acuerdo concreto que concierten las Naciones Unidas (PNUD) y el Estado interesado pueden interpretarse y limitarse. Vid. por ejemplo el Canje de Cartas entre las Naciones Unidas (PNUD) y Botswana que constituye una interpretación de las disposiciones del acuerdo relativo a la asistencia del PNUD concernientes a los voluntarios de las Naciones Unidas, de 14 de mayo y 28 de agosto de 1975, reproducido parcialmente en AJNU 1975, Documento ST/LEG/SER.C/13, pág. 26.

servirían de base para el establecimiento del Programa ¹⁹⁹ se proponía que los gobiernos beneficiarios otorgasen a los voluntarios los privilegios e inmunidades de alcance limitado que pudieran ser necesarios para el buen desempeño de sus funciones ²⁰⁰. Aunque en el Consejo de Administración del PNUD algunos representantes manifestaron sus reservas sobre esta cuestión ²⁰¹, es del todo punto coherente con la práctica y el sistema establecido que los voluntarios, al margen de su precisa calificación jurídica, tengan también derecho a las facilidades, privilegios e inmunidades necesarias para el ejercicio independiente de sus funciones.

En definitiva, los voluntarios deben ser considerados como agentes internacionales ya que realizan funciones por cuenta de la Organización y, como tales, deben poder gozar de los privilegios e inmunidades que les sean necesarios para el libre desempeño de sus funciones. La práctica de la Organización es firme en este sentido aunque, en ocasiones, los asimile a los funcionarios o pretenda que se les reconozcan unos privilegios de alcance más limitado.

¹⁹⁹.- Documento E/4790 ya citado, pág. 15.

²⁰⁰.- Que podrían incluir la inmunidad contra procesos judiciales por toda manifestación verbal o escrita y por todo acto relacionado con el ejercicio de sus funciones; la exención de impuestos sobre los pagos que se les hagan para su subsistencia; el derecho a la importación libre de gravámenes de sus efectos personales al ocupar su puesto por primera vez; y un permiso de salida libre de impuestos al concluir su misión.

²⁰¹.- Vid. Informe del Consejo de Administración sobre su 12º período de sesiones, Documento E/5043 de 2 de julio de 1971, pág. 87.

3.- LOS GRUPOS DE OBSERVADORES Y LAS FUERZAS DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS.

Lo que, en conjunto, se ha venido en denominar operaciones de mantenimiento de la paz constituye el mecanismo alternativo que las Naciones Unidas han puesto en marcha ante la quiebra del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta ²⁰². En este sentido, las operaciones de mantenimiento de la paz representan una nueva modalidad de acción ejecutiva institucional de naturaleza preventiva que suple el bloqueo y parálisis de un sistema coercitivo basado en el acuerdo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ²⁰³.

Iniciadas ya en los primeros tiempos de la Organización ²⁰⁴, las operaciones desarrolladas se han configurado de una manera muy variada y dispersa, tanto en lo que respecta a sus efectivos y composición como a su mandato y a las funciones desempeñadas, lo que dificulta la formulación de una definición y el establecimiento de reglas de carácter general que permitan comprender los diferentes modelos surgidos a lo largo de los últimos cuarenta y cinco años ²⁰⁵.

²⁰².- Vid. en particular la obra de J.A. CARRILLO SALCEDO: La crisis constitucional de las Naciones Unidas, CSIC, Madrid 1966. Para el profesor CARRILLO SALCEDO el punto de partida en todo ensayo de valoración de estas operaciones "ha de ser necesariamente el fracaso del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de San Francisco, así como el que se intentó establecer en la resolución Unidos para la Paz", op. cit., pág. 78.

²⁰³.- En la línea de que las operaciones de mantenimiento de la paz no constituyen una acción coercitiva de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta se pronunció el Tribunal Internacional de Justicia en el Dictamen sobre ciertos gastos de las Naciones Unidas de 20 de julio de 1962, CIJ, Recueil 1962, pág. 151. En la doctrina española destaca especialmente la aportación del profesor J.A. CARRILLO SALCEDO. Además de la obra ya citada, vid. de este mismo autor, "El mantenimiento de la paz: veinte años de esfuerzo" en ONU, año XX, Tecnos, Madrid 1966, págs. 183-197; "Consideraciones sobre el fundamento, naturaleza y significado de las operaciones de las Naciones Unidas destinadas al mantenimiento de la paz", REDI, 1965.2, págs. 164-174; "Las Naciones Unidas ante la década de los noventa", Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz 1990, Universidad del País Vasco, Bilbao 1991, págs. 15-58 y El Derecho internacional en perspectiva histórica, Tecnos, Madrid 1991, en especial págs. 106 y ss.

²⁰⁴.- Si incluimos todos los supuestos, desde el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT), la Comisión Especial de las Naciones Unidas en los Balcanes (UNSCOB), el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en India y Pakistan (UNMOGIP) y la Comisión de las Naciones Unidas para Indonesia (UNCI), adoptadas en los primeros años de la Organización.

²⁰⁵.- J.A. CARRILLO SALCEDO en La crisis ..., op. cit., pág. 77, recoge en este sentido las declaraciones formuladas por algunos representantes de los Estados ante el Grupo de Trabajo de los 21, encargado de examinar los procedimientos administrativos y financieros de la Organización, entre las que puede destacarse la del delegado sueco que indicaba que las operaciones de

El problema jurídico principal que han planteado las operaciones de mantenimiento de la paz es el de su adecuación a las disposiciones establecidas en la Carta, en particular en su Capítulo VII. El debate jurídico planteado ante lo que podría calificarse como una alteración del equilibrio institucional por la asunción de determinadas competencias por parte de la Asamblea General, y en alguna medida por el Secretario General, y que ante el Tribunal Internacional de Justicia se formuló en términos financieros ²⁰⁶, no puede ocultar el problema político subyacente ²⁰⁷.

Sin poder obviar una referencia genérica a estos problemas y al estado actual de las operaciones de mantenimiento de la paz, nuestra preocupación se centrará en la composición de las operaciones de mantenimiento de la paz y en el análisis del estatuto jurídico del personal, civil y militar, que integra dichas operaciones, particularmente de aquellos que son considerados como expertos en misión por cuenta de la Organización.

A) LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ.

En lo que concierne a la clasificación y sistematización de las operaciones de mantenimiento de la paz, algunos autores ²⁰⁸ establecen una distinción entre lo que son propiamente grupos de observadores militares y lo que constituyen fuerzas armadas integradas, mientras que otros autores recogen clasificaciones más complejas en las que se distingue entre grupos de observación para el control de líneas de armisticio o de

mantenimiento de la paz "comprenden una variedad de cuerpos de observadores, de equipos de fiscalización, de patrullas fronterizas y de fuerzas militares o de policía para la protección de la ley y del orden".

²⁰⁶.- En la resolución 1731 (XVI) de 20 de diciembre de 1961 de la Asamblea General se solicitaba un Dictamen al TIJ respecto a si los gastos autorizados por determinadas resoluciones de la Asamblea General relativas a operaciones de mantenimiento de la paz en el Congo y en Oriente Medio constituirían gastos de la Organización en el sentido del párrafo 2 del artículo 17 de la Carta.

²⁰⁷.- Como veremos, en los últimos años, las operaciones de mantenimiento de la paz han experimentado una revitalización y ampliación de sus funciones que, en cierta medida, puede explicarse también en términos políticos.

²⁰⁸.- Como, por ejemplo, A. REMIRO BROTONS: Derecho Internacional Público. I Principios fundamentales, Tecnos, Madrid 1981, pág. 200 y H. WISEMAN: "The United Nations and International Peacekeeping: A comparative Analysis", en The United Nations and the Maintain of International Peace and Security, UNITAR/Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1987, pág. 263.

zonas de neutralización; fuerzas militares que se interponen entre ejércitos en luchas; fuerzas militares que tienen por finalidad y función poner fin a un conflicto armado y asistir a la conservación de la ley y del orden interno; y presencia de fuerzas militares para prevenir la expansión de un conflicto que podría transformarse en guerra civil abierta y con participación internacional ²⁰⁹. Además de estas clasificaciones, la aproximación a su estudio se puede realizar desde diferentes perspectivas y adoptando sistemáticas diversas ²¹⁰, limitándose la nuestra a la composición, categorías y estatuto del personal.

Antes de analizar el componente humano de las operaciones de mantenimiento de la paz es pertinente una reflexión sobre el estado actual de esta cuestión. No hay duda de que en los últimos cuatro años la acción de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales ha conocido un período ²¹¹ de auténtico renacimiento con un reforzamiento acelerado y una ampliación de las operaciones de mantenimiento de la paz, no sólo en su número, sino también en su objeto ²¹². Las causas y consecuencias políticas de este reforzamiento, así como los

²⁰⁹.- Vid. J.A. CARRILLO SALCEDO: La crisis .., op. cit., pág. 79.

²¹⁰.- Por ejemplo, H. WISEMAN, op. cit., estudia las diferentes operaciones de mantenimiento de la paz de manera cronológica estableciendo una periodificación, mientras que R. HIGGINS: United Nations Peacekeeping, 1946-1967. Documents and Commentary, Oxford University Press, London, realiza una aproximación de carácter regional en cuatro volúmenes dedicados a Oriente Medio, Asia, Africa y Europa.

²¹¹.- Que sigue a los cinco períodos de la cronología de las operaciones de mantenimiento de la paz establecida por H. WISEMAN: "The United Nations and ..", op.cit.: período inicial (1946-1956), período dogmático (1956-1967), período inactivo (1967-1973), período del resurgimiento (1973-1978) y período de mantenimiento (1978-1985). En estos últimos cuatro años se han puesto en marcha el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición (GANUPT), el Grupo de observadores Militares de las Naciones Unidas para el Iran y el Iraq (UNIIMOG), la Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas en Afganistán y Pakistán (UNGOMAP), la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola en sus dos fases (UNAVEM y UNAVEM II), el Grupo de observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA), el Grupo de observadores de las Naciones Unidas para la verificación de las elecciones en Haití (ONUVEH), la Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait (UNIKOM), la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental (MINURSO), la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) y la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en Yugoslavia (UNPROFOR).

²¹².- Destacar tan sólo la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad contenida en el Documento S/21323 de 30 de mayo de 1990 en la que se insta a apoyar las operaciones de mantenimiento de la paz, consideradas como un valioso instrumento para facilitar el arreglo de controversias internacionales. También en el Proyecto de Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Documento A/45/330 de 12 de julio de 1990, se plantea

problemas jurídicos ²¹³ y financieros que plantea no son, como hemos dicho, objeto estricto de nuestro estudio, pero si cabe señalar que ha tenido como consecuencia una revitalización del durante muchos años inactivo Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y que el examen amplio de todas las cuestiones relacionadas con las operaciones de mantenimiento de la paz, mantenido en la agenda de la Asamblea General durante años, puede empezar a tener visos de conducir a un resultado positivo ²¹⁴.

Entre los trabajos emprendidos en este sentido por la Secretaría hemos de destacar los dos Modelos de acuerdo elaborados sobre la base de la práctica establecida y tomando como guía los acuerdos vigentes: el Modelo de acuerdo entre las Naciones Unidas y los Estados Miembros que aportan personal y equipo a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz ²¹⁵ y, de manera especial, el Modelo de

la necesidad de examinar la utilización de las operaciones para nuevas esferas, como supervisar elecciones libres, verificación de acuerdos multilaterales, la ayuda humanitaria, la lucha contra el terrorismo internacional o la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, por señalar sólo algunas.

Una cierta práctica se ha extendido en lo que respecta a la supervisión de procesos electorales por parte de las Naciones Unidas estableciéndose por el Secretario General grupos de observadores a partir de iniciativas de la Asamblea General (en relación con las elecciones en Nicaragua y Haití). En el intercambio de cartas entre el Secretario General y el representante permanente de Nicaragua se estipula claramente que los miembros de la Misión de Observación de las Naciones Unidas "habrán de gozar de la condición de peritos en el desempeño de misiones con arreglo al artículo VI" de la Convención General. Vid. Carta de fecha 6 de julio de 1989 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General y sus Anexos, Documento A/44/375 de 7 de julio de 1989.

²¹³.- Como indicaron algunos miembros de la Comisión de Derecho Internacional, los "problemas particulares y muy delicados que la presumible extensión de las operaciones de mantenimiento de la paz podrían hacer surgir" constituyen un argumento en apoyo de la utilidad del estudio emprendido por la CDI sobre la segunda parte del tema "Relaciones entre los Estados y las Organizaciones Internacionales". Vid. Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 43º período de sesiones, Documento A/46/10 (Suplemento nº 10), párr. 283.

²¹⁴.- Baste recordar la paralización del Comité, que tuvo a lo largo de su historia dos momentos fructíferos que, pese a todo, no llegaron a culminar satisfactoriamente. El primero, en 1969 cuando el Grupo de Trabajo creado en el seno del Comité inició la elaboración como primer Modelo en su programa de trabajo de un estudio sobre los "Observadores militares de las Naciones Unidas establecidos o autorizados por el Consejo de Seguridad para fines de observación en virtud de resoluciones del Consejo". Vid. Apéndice en el Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Documento A/7742 de 3 de noviembre de 1969. El segundo hito en los trabajos del Comité se produce en 1974 cuando se avanzó en la elaboración de unos "Proyectos de fórmulas presentados durante el examen realizado por el Grupo de Trabajo de la cuestión de las directrices para las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz". Vid. Apéndice en el Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Documento A/9827 de 31 de octubre de 1974, tema 39 del programa, Anexos Vigésimo noveno período de sesiones.

²¹⁵.- Anexo al Informe del Secretario General, Documento A/46/185 de 23 de mayo de 1991

acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz

216.

La importancia de este último Modelo es significativa ya que en cada caso concreto y como consecuencia necesaria de que las operaciones de mantenimiento de la paz se fundamentan en el consentimiento del o de los Estados donde van a establecerse, se hace necesario regular el estatuto de la fuerza mediante acuerdos entre las Naciones Unidas y el o los Estados receptores ²¹⁷.

Pero no sólo estos Acuerdos constituirán la regulación de la operación de mantenimiento de la paz. Como indican DEWAST y BETTATI ²¹⁸, además de los Acuerdos que se puedan celebrar con el o los Estados receptores, las fuentes jurídicas que regulan el estatuto de las diferentes operaciones de mantenimiento de la paz pueden ser también las propias resoluciones de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad estableciendo la operación, el acuerdo o acuerdos entre las Naciones Unidas y los Estados que participan en la operación de mantenimiento de la paz, el reglamento de la Fuerza establecido por el Secretario General y la propia Convención General.

B) LA COMPOSICION DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ.

En lo que respecta a la composición de las operaciones de mantenimiento de la paz, habrá de ser por la vía de establecer su condición jurídica en el país donde vaya a establecerse la fuerza o el grupo de observadores que podremos definir y categorizar a las personas que la componen. Efectivamente, las diferentes resoluciones no definen claramente el estatuto jurídico y la vinculación que con la Organización tendrán las

²¹⁶.- Anexo al Informe del Secretario General, Documento A/45/594 de 9 de octubre de 1990.

²¹⁷.- Aunque, como indica P. DEWAST: "Quelques aspects du statut des Casques Bleus", RGDIP, 1977.4, pág. 1031, una cierta práctica ha conducido a que el Estado receptor acepte el conjunto de disposiciones que le somete la Organización, de tal manera que "si la forme conventionnelle a été strictement respectée, on se trouve quant au fond très près des procédés unilatéraux".

²¹⁸.- Vid. P. DEWAST, op. cit., pág. 1011 y M. BETTATI: "Recrutement et carrière ..", op. cit., pág. 216.

personas que formen parte de la fuerza o del grupo de observadores, por mucho que pertenezcan a una entidad que se considerará como órgano subsidiario de las Naciones Unidas y que se pondrá bajo la autoridad del Consejo de Seguridad a través de su ejercicio por el Secretario General.

La primera precisión que conviene hacer en relación con el componente humano es señalar que los grupos de observadores y las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, conocidas comunmente como cascos azules son, en el sentido que hemos dado al término en el epígrafe I de este Capítulo, agentes internacionales, es decir, personas que realizan funciones encargadas por la Organización, sea cual fuere su origen y el régimen jurídico que les sea aplicable.

Dicho esto, conviene precisar su composición y, por ende, su estatuto. En líneas generales, las diferentes operaciones emprendidas, ya fueren de observación o fuerzas integradas de mantenimiento de la paz, pueden estar compuestas por personal civil o personal militar. Mientras que el personal civil puede ser proporcionado por la propia Organización de entre sus funcionarios, el personal militar sólo puede ser puesto a disposición de la Organización por sus Estados miembros ²¹⁹.

En un reciente Informe sobre las necesidades de las operaciones de mantenimiento de la paz ²²⁰, el Secretario General destacaba las tres formas distintas por las que los Estados Miembros podían proporcionar personal militar. Por un lado, el personal militar proporcionado por los Estados podía ser nombrado funcionario por el Secretario General, situación normal para la persona designada para ser el Jefe de la Misión o Comandante de la Fuerza y que puede extenderse a otros oficiales militares, siempre por períodos de tiempo limitado y con el objeto de que aporten algunos

²¹⁹.- Y, evidentemente, ante la ausencia de los acuerdos especiales previstos en el artículo 43 de la Carta, habrá que adoptar medidas *ad hoc* cada vez que sea necesario reclutar personal militar de los Estados Miembros. De ahí la importancia de los Acuerdos celebrados con los Estados que proporcionan personal y del Modelo, elaborado por la Secretaría y que ya hemos citado, de Acuerdo entre las Naciones Unidas y los Estados Miembros que aportan personal y equipo a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz, Documento A/46/185.

²²⁰.- Examen amplio de todas la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos. Necesidades de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General, Documento A/45/217 de 8 de mayo de 1990.

conocimientos técnicos especializados de los que se carece en la Secretaría. En uno y otro caso, conviene precisarlo, nos hallaremos ante personas que son nombradas funcionarios de la Organización a todos los efectos, ya sean de remuneración o de estatuto jurídico.

Por otro lado, cabe también que los Estados proporcionen personal militar para cumplir funciones de observadores militares de las Naciones Unidas, ya formen parte de un Grupo de observadores militares compuesto únicamente de observadores militares, ya pertenezcan o estén agregados a una fuerza de mantenimiento de la paz. Como indica el Secretario General, el tipo de arreglo con los Estados miembros puede describirse como un préstamo no reembolsable, en la medida que las Naciones Unidas sufragan los gastos de viaje a la zona de la misión y desde ésta, así como dentro de la zona, y pagan una dieta por gastos de sustento, pero el sueldo básico de los observadores militares de las Naciones Unidas está a cargo del gobierno contribuyente. Para el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas ²²¹, la Convención general no estipuló la exención de impuestos a favor de los observadores militares por la misma razón de que son puestos a disposición o incluso adscritos temporalmente por los Gobiernos ²²².

En relación con los observadores militares es pertinente una referencia a un *aide-mémoire* de la Secretaría dirigido a los Representantes permanentes de varios Estados Miembros en el que, queriendo subrayar el carácter internacional de esta categoría de personas y de las funciones que ejercen para excluirlos del ejercicio de las competencias personales de los Estados sobre los extranjeros en su territorio, se llega, a mi juicio, a una identificación confusa entre observadores militares y funcionarios de la Organización. En efecto, la Secretaría afirmaba que

"El principio de la persona non grata que se aplica a los diplomáticos acreditados ante un gobierno no tiene aplicación en el caso de los funcionarios u observadores militares

²²¹.- Para quien los observadores militares son el supuesto típico de expertos en misión por cuenta de la Organización. De hecho, afirmaba que "al aprobar el artículo VI de la Convención de las Naciones Unidas [sobre privilegios e inmunidades], la Asamblea General tuvo presente sobre todo las misiones de paz". Vid. Carta a un Estado Miembro reproducida en el Estudio de la Secretaría de 1967 ya citado, pág. 296.

²²².- Ibidem.

de las Naciones Unidas que no están acreditados ante un gobierno sino que deben prestar servicio como funcionarios internacionales independientes e imparciales, responsables ante las Naciones Unidas. Los observadores militares de las Naciones Unidas son contratados por el Secretario General entre los nacionales de los países Miembros de las Naciones Unidas. Son funcionarios destacados en las Naciones Unidas por sus gobiernos en comisión de servicio. Responden directamente ante el jefe de la misión de las Naciones Unidas y, a través de él, ante el Secretario General, quien a su vez responde por ellos ante sus gobiernos." ²²³

La apreciación de que los observadores militares son contratados como funcionarios es, a nuestro parecer y como hemos dicho, excesiva, pues son los Estados quienes proporcionan este personal, celebrando o no el pertinente acuerdo con la Organización, pero sólo son nombrados funcionarios el Comandante o Jefe de la Misión y algunos oficiales de las categorías superiores. De otra parte, la insistencia de la Secretaría sobre el carácter internacional de los observadores militares y la no aplicación del principio de la **persona non grata** son predicables, **mutatis mutandi**, de los expertos en misión por cuenta de la Organización. Una práctica errática, la ausencia, en muchos casos, de acuerdos con los Estados que proporcionan personal para las operaciones de mantenimiento de la paz y con los Estados receptores y el debate jurídico y político que a principios de los años sesenta paralizó a la Organización pueden explicar que la Secretaría tomara el partido de reforzar el carácter internacional de las operaciones de mantenimiento de la paz sin prestar excesiva atención a la delimitación precisa de la condición jurídica de las distintas categorías de personas que componen dichas operaciones.

Retomando de nuevo la composición de las operaciones de mantenimiento de la paz, el personal militar puede ser proporcionado en grupo o contingente de personal militar, es decir, por batallones, compañías u otras unidades organizadas, para prestar servicios de carácter operacional o de apoyo y que constituyen, normalmente, el elemento principal de una fuerza de mantenimiento de la paz. Para el Secretario

²²³.- Condición de los observadores militares que prestan servicio en una misión de las Naciones Unidas. Aide-mémoire de 23 de enero de 1964, AJNU 1974, Documento ST/LEG/SER.C/2, pág. 276.

General, en relación con este personal militar se opera una especie de subcontratación con el Estado miembro que lo proporciona, reembolsándose los gastos al Estado sobre la base de una tasa uniforme. Los miembros de los contingentes nacionales continúan formando parte de las fuerzas armadas nacionales y su régimen de responsabilidad y disciplina se regirá por las normas nacionales, sin que todo ello sea obstáculo para afirmar que nos hallamos ante personal internacional colocado bajo la autoridad de las Naciones Unidas y a las órdenes del Comandante de la Fuerza ²²⁴.

Por lo que respecta al personal civil, ya hemos indicado que éstos pueden ser funcionarios de las Naciones Unidas, con lo que esto comporta a efectos de remuneración y privilegios, pero también cabe que además del personal internacional se contrate localmente personal civil para la operación de mantenimiento de la paz. Este personal será pues funcionario de las Naciones Unidas de contratación local y si bien su remuneración será a cargo de las Naciones Unidas, sólo les corresponderán los privilegios e inmunidades que se estipulen en el correspondiente acuerdo con el país receptor y no los previstos para los funcionarios en la Convención General porque así lo disponen los acuerdos con el país receptor ²²⁵.

Pero también cabe que el personal civil, y entre ellos los miembros de la policía civil, sea proporcionado por los Estados miembros en las mismas condiciones que se proporcionan los observadores militares, es decir, siendo su remuneración básicamente a cargo del respectivo gobierno y haciendo frente la Organización a ciertos gastos de viaje y dietas. Las condiciones en que son aportados y la índole internacional de sus funciones nos conducirá a considerar que el personal civil y los observadores militares proporcionados por los Estados forman parte de ese *tertium genus* que venimos analizando y que constituye la categoría de los expertos en misión por cuenta de la

²²⁴.- Vid. Ch. CHAUMONT: "La situation juridique des Etats Membres a l'égard de la Force d'Urgence des Nations Unies", *AFDI* 1958, pág. 433. Como indica P. DEWAST: "Quelques aspects du ..", op. cit., pág. 1027, en el régimen disciplinario de las Fuerzas el principio básico es que "si le commandant et les officiers investis par lui possèdent une large autorité operationnelle et fonctionnelle, ils ne possèdent pas le pouvoir de sanction disciplinaire".

²²⁵.- A falta de previsión expresa en el Acuerdo con el Estado receptor y, tal como hemos indicado *supra* en el epígrafe II.1, a estos funcionarios de contratación local, salvo que fueran pagados por horas, les deberían corresponder los privilegios e inmunidades que la Sección 18 de la Convención General prevé para los funcionarios de la Organización.

Organización.

C) EL ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS.

Al describir la composición de los grupos de observadores y de las fuerzas de mantenimiento de la paz hemos hecho alguna referencia a los privilegios e inmunidades de que pueden gozar cada una de las categorías de personas que las componen, pero lo cierto es que en cada caso concreto ha de acudirse a lo que dispongan los correspondientes acuerdos o, en su caso, la práctica internacional ²²⁶. En efecto, en algunas operaciones de mantenimiento de la paz se han celebrado acuerdos con el Estado receptor que, como tales tratados se han registrado en la Secretaría de las Naciones Unidas ²²⁷, pero en otros casos, **de facto** o por entendimientos officiosos, se ha remitido el estatuto del personal de las fuerzas y de los grupos de observadores a las correspondientes disposiciones de la Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas ²²⁸.

En los respectivos acuerdos para la instalación de la Fuerza de Emergencia de

²²⁶.- Que se remite fundamentalmente a la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas. En este sentido, los Acuerdos celebrados tienen un carácter formal, operando las correspondientes remisiones a las disposiciones de la Convención General. Vid. P. POIRIER: La Force Internationale d'Urgence, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, París 1962, pág. 240

²²⁷.- Por ejemplo el 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); el 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); el 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); y el 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).

²²⁸.- En el supuesto de que el Estado receptor no se haya adherido a la Convención General, habrá necesariamente que formalizar un Acuerdo. En el caso de la Misión de observación de las Naciones Unidas en el Yemen se celebró un acuerdo entre las Naciones Unidas y Arabia Saudí acordando a la Operación el estatuto previsto en la Convención General, reconociéndose además a todo el personal de la operación los privilegios, inmunidades, exenciones y facilidades de las que gozan las misiones diplomáticas conforme al derecho internacional. Vid. Canje de cartas entre las Naciones Unidas y Arabia Saudí constituyendo un acuerdo relativo a los privilegios, inmunidades y facilidades acordadas para la Operación de observación emprendida a lo largo de la frontera Arabia Saudí-Yemen de conformidad con la resolución de 11 de junio de 1963 del Consejo de Seguridad, Nueva York 23 de agosto de 1963 (UNTS, Vol. 474, pág. 155).

las Naciones Unidas (FENU-I) y de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) ²²⁹, de una estructura muy similar, se regulaba el estatuto de los funcionarios y del resto de miembros de la Fuerza. Así, se disponía que al Comandante de la Fuerza, que como hemos dicho es nombrado funcionario por el Secretario General, se le aplicarían los privilegios e inmunidades que en la Convención General se confieren al Secretario General y a todos los Subsecretarios Generales, es decir, a los altos funcionarios de la Organización y que son las mismas prerrogativas, inmunidades, exenciones y facilidades que se otorgan a los enviados diplomáticos de acuerdo con el derecho internacional ²³⁰.

Por lo que respecta a los funcionarios de la Secretaría que prestasen servicios para la Fuerza, su afectación no impediría que siguiesen siendo considerados como funcionarios y que, por tanto, siguieran gozando de los privilegios e inmunidades previstos en los artículos V y VII de la Convención General ²³¹. Por su parte, los funcionarios contratados localmente sólo podrían gozar de algunas de las inmunidades previstas en la Sección 18 de la Convención General ²³².

En los dos Acuerdos se reconocía a una categoría de personas el goce de los privilegios e inmunidades previstos en la Sección VI, es decir, se los consideraba a estos efectos como expertos en misión por cuenta de las Naciones Unidas. En el Acuerdo de la FENU-I esta categoría quedaba restringida a los Oficiales de Estado Mayor del Mando de las Naciones Unidas u Oficiales adscritos al Cuartel General del Mando, mientras que el Acuerdo de la UNFICYP extendió esta previsión a otros Oficiales superiores expresamente designados a tal efecto por el Comandante de la

²²⁹.- Citados *supra*, en una Nota anterior.

²³⁰.- Tal como se prevé en las Secciones 19 y 27 de la Convención General. Párrafo 25 de los dos Acuerdos ya citados.

²³¹.- Párrafo 24 de los dos Acuerdos ya citados.

²³².- Párrafo 24 de los dos Acuerdos. Es de subrayar que el Acuerdo sobre el establecimiento de la FENU-I preveía para estos funcionarios de contratación local sólo la inmunidad contra todo proceso judicial por los actos ejecutados en su carácter oficial (Sección 18, letra a), mientras que el Acuerdo sobre la UNFICYP les reconocía también la exención de impuestos sobre sus sueldos y emolumentos y la inmunidad contra todo servicio de carácter nacional (Sección 18, letras b y c).

Fuerza ²³³. Como veremos en su momento, los privilegios e inmunidades conferidos por el artículo VI de la Convención General constituyen un refuerzo de protección para la persona a la que se apliquen. Más aún si, respecto del resto de miembros de la Fuerza, es decir de todo el personal militar que compone los distintos contingentes nacionales, las Naciones Unidas no reivindicarían más que los derechos expresamente previstos en los Acuerdos de instalación.

Si esta es la norma en lo que respecta a las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz, los Grupos de Observadores militares presentan problemas distintos y, en algunos casos, como el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en el Líbano (GONUL) y la Misión de Observación de las Naciones Unidas en el Yemen (UNYOM), en sus Acuerdos con el Estado receptor ²³⁴ se preveía, además del reconocimiento del estatuto que se desprendía de la Convención General, el reconocimiento de los privilegios e inmunidades, exenciones y facilidades de que gozan los enviados diplomáticos de conformidad con el derecho internacional. Parecería, por tanto, que a los grupos de observadores se les otorga una mayor protección para el ejercicio de sus funciones que la que se acuerda a las Fuerzas de mantenimiento de la paz, fundándola, además, en normas generales de derecho internacional ²³⁵.

La variedad de supuestos y la falta de uniformidad ha conducido en un momento, como indicábamos, de revitalización del mecanismo de las operaciones de mantenimiento de la paz, a la elaboración de un Modelo de Acuerdo con los Estados receptores de operaciones de mantenimiento de la paz estableciendo el estatuto de tales fuerzas ²³⁶. Como también hemos indicado, el Modelo de Acuerdo se ha elaborado, en gran medida, a partir de la práctica establecida y de los acuerdos existentes,

²³³.- Párrafo 25 de ambos Acuerdos.

²³⁴.- Acuerdos citados en Notas anteriores.

²³⁵.- De carácter consuetudinario cuando se emprendieron la GONUL y la UNYOM. Téngase en cuenta que la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas se adoptó el 18 de abril de 1961 y entró en vigor de conformidad con su artículo 51 el 24 de abril de 1964. Vid. sobre este carácter consuetudinario, E. VILARIÑO: Curso de Derecho Diplomático y Consular, op. cit., pág. 120.

²³⁶.- Documento A/45/594 ya citado.

manteniéndose, por tanto, las cinco grandes categorías de personal que hemos señalado²³⁷, con los privilegios e inmunidades que les son propios para cada una.

En esta línea, nos interesa señalar que el párrafo 26 del Modelo de Acuerdo establece que

"Los observadores militares, los miembros de la policía civil de las Naciones Unidas y el personal civil que no sean funcionarios de las Naciones Unidas, cuyos nombres notifique a ese efecto al Gobierno el Representante Especial/Comandante, serán considerados expertos en misión en el sentido del artículo VI de la Convención."

De alguna manera, pues, a los observadores militares y al personal civil proporcionado por los Estados (forme parte de la policía civil o no), al considerarlos como expertos en misión se les está confiriendo un estatuto especial, derogatorio del que con carácter general establezca específicamente cada Acuerdo para el conjunto de personal militar proporcionado por los Estados, con excepción del Representante Especial/Comandante y demás miembros de categoría superior nombrados funcionarios por el Secretario General.

Por último, cabe indicar que esta especial protección viene justificada por la naturaleza particular de las funciones que ejercen estas personas, que no pueden considerarse encuadradas en las misiones propias de una unidad militar organizada y que, sin duda alguna, se fundan en unos conocimientos técnicos o profesionales particulares. Además, ha de tenerse en cuenta que se trata, evidentemente, de funciones internacionales por lo que deben ser considerados dentro de alguna de las categorías de personas que comprende el concepto amplio que estamos utilizando de agentes internacionales.

²³⁷.- El Comandante o representante especial equiparado a alto funcionario, los funcionarios internacionales al servicio de la operación, los funcionarios de contratación local, los oficiales equiparados a los expertos en misión y el resto del contingente militar de la operación.

4.- LOS MIEMBROS DE ORGANOS ELEGIDOS A TITULO PERSONAL.

Como ya indicamos anteriormente, hemos querido distinguir los grupos especiales de expertos designados por el Secretario General de los grupos de expertos, comisiones, comités u órganos subsidiarios similares creados mediante decisiones de órganos principales de carácter intergubernamental, fundamentalmente la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. La opción adoptada obedece a razones sistemáticas y de claridad en la exposición ya que, en definitiva, en ambos supuestos nos hallamos ante la misma categoría de personas: expertos en misión por cuenta de la Organización, siendo indistinta a estos efectos la importancia del órgano y su carácter permanente o temporal.

En páginas anteriores habíamos planteado también la discusión sobre las razones que están en la base de la decisión política que se adopte en relación con la composición de este tipo de órganos: por representantes de los Estados o por personas designadas a título personal ²³⁸. En este epígrafe vamos a analizar los mecanismos de designación de las personas que forman parte de estos órganos a título personal, las características de los órganos creados excepcionalmente mediante un tratado internacional pero vinculados a las Naciones Unidas, así como la consideración como expertos en misión por cuenta de la Organización de los miembros de todos estos órganos.

A) EL MECANISMO DE DESIGNACION A TITULO PERSONAL PARA FORMAR PARTE DE ORGANOS SUBSIDIARIOS.

Corresponde al órgano principal intergubernamental que ha creado el comité u órgano subsidiario en cuestión la provisión de sus componentes, pero la elección de los miembros que han de componer dichos órganos se realiza siguiendo una gran variedad de procedimientos y mecanismos. Así, cabe que la lista de candidatos al puesto sea propuesta a la Asamblea General o al Consejo Económico y Social por el Secretario

²³⁸.- Vid. *supra*, epígrafe II.2.A).

General ²³⁹, por el propio Presidente de la Asamblea General o del Consejo Económico y Social ²⁴⁰, por una Comisión principal ²⁴¹ o bien por los Estados Miembros ²⁴², por un grupo de Estados designados para ello, a su vez, por el pleno del órgano principal o por el Presidente del órgano después de haber realizado consultas con la Mesa, con los grupos regionales o con los Estados miembros ²⁴³.

A veces, la designación la realiza el Secretario General o el Presidente del órgano intergubernamental ²⁴⁴, previas consultas con los grupos regionales o con los Estados Miembros, y puede que la designación precise ser confirmada por la Asamblea General ²⁴⁵ o el órgano plenario correspondiente o bien que baste la decisión adoptada

²³⁹.- Por ejemplo, para la designación de los 15 miembros de la Comisión de Administración Pública Internacional, el artículo 4 de su Estatuto dispone que el Secretario General, en su calidad de Presidente del Comité Administrativo de Coordinación (CAC), establecerá la lista de candidatos a Presidente, Vicepresidente y miembros de la CAPI "tras consultas apropiadas con los Estados Miembros, con los Jefes ejecutivos de las demás Organizaciones y con representantes del Personal". Vid. resolución 3357 (XXIX) de 18 de diciembre de 1974 que aprueba el Estatuto de la CAPI.

²⁴⁰.- El Presidente de la Asamblea General es quien presenta la lista definitiva de candidatos para la Dependencia Común de Inspección ante la Asamblea General para que proceda a su nombramiento. Vid. artículo 3 del Estatuto de la DCI, resolución 31/192 de 22 de diciembre de 1976.

²⁴¹.- Así, por ejemplo, los miembros del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, de la Comisión de Administración Pública Internacional, de la Junta de Auditores y de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y de la Comisión de Cuotas son nombrados por la Asamblea General a recomendación de la Quinta Comisión.

²⁴².- Por ejemplo, la Junta de Consejeros del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) está compuesta de 11 miembros, que prestan sus servicios a título personal y que son elegidos por el Consejo Económico y Social a propuesta de los Estados, a los que hay que añadir los miembros natos de la Junta. Vid. Informe del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, Documento A/38/406 de 21 de octubre de 1983.

²⁴³.- Por ejemplo, es el Presidente de la Asamblea General quien, tras consultar a los Estados Miembros, propondrá una lista de países a los que se pedirá que propongan candidatos para presentarlos a la Asamblea General para su nombramiento como Inspectores de la Dependencia Común de Inspección. Vid. artículo 3 del Estatuto de la DCI, resolución 31/192 ya citada.

²⁴⁴.- Así, y aunque en este caso eran expertos con carácter gubernamental, los 18 miembros del Grupo de Expertos intergubernamentales de alto nivel encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas establecido por la resolución 40/237 de 18 de diciembre de 1985 fueron designados por el Presidente de la Asamblea General, en consulta con los grupos regionales y teniendo en cuenta el principio de la distribución geográfica equitativa.

²⁴⁵.- Es el caso de los 9 miembros del Comité de Inversiones nombrados por el Secretario General, después de consultar con el Comité de pensiones del Personal de las Naciones Unidas y el Comité Consultivo de Asuntos Administrativos y de Presupuesto, que precisan la confirmación,

por el Secretario General ²⁴⁶, supuesto en el cual, la designación de los miembros del órgano subsidiario en cuestión no figurará reflejada entre las resoluciones y decisiones del órgano principal y del período correspondiente.

Además de la particularidades que se derivan de los diferentes procedimientos de designación, cabe destacar que los miembros que componen estos órganos son designados a título personal, es decir, en función de la capacidad individual, de los conocimientos, experiencia o pericia técnica que posean. Es excepcional que en la propia resolución de creación del órgano o en su estatuto o mandato, se establezca un requisito previo de que los miembros a título personal del órgano precisen de la autorización de los gobiernos de los Estados de los que son nacionales ²⁴⁷, porque, en definitiva, corresponde normalmente a los gobiernos decidir la elección.

En algunos casos, en el estatuto del órgano o en la resolución de creación, además de la referencia a la designación a título personal, pueden concretarse las características de la capacidad, conocimientos o experiencia específica que se requieren. A veces, los requisitos de capacidad individual se establecen con fórmulas genéricas, referidas al prestigio o a la probidad moral de los candidatos. En un plano no tan genérico, en algunos supuestos se requiere una competencia específicamente reconocida y así, por ejemplo, los miembros de la Comisión de Derecho Internacional han de ser personas "de reconocida competencia en derecho internacional" ²⁴⁸ y los miembros

a propuesta de la Quinta Comisión, de la Asamblea General, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 155 (II) de 15 de noviembre de 1947.

²⁴⁶.- Entre otros, es el caso por ejemplo de los 24 miembros del Consejo de la Universidad de las Naciones Unidas que son nombrados conjuntamente por el Secretario General y el Director General de la UNESCO en consulta con las agencias y programas concernidos, incluido el UNITAR. Vid. resolución 3081 (XXVIII) de 6 de diciembre de 1973 que aprueba la Carta de la UNU, reproducida como Anexo en el Informe del Secretario General. Universidad de las Naciones Unidas, Documento A/9149/Add.2 de 30 de octubre de 1973.

²⁴⁷.- Como sucede para los miembros de la Subcomisión de Prevención de las Discriminaciones y Protección de las Minorías tal como se establece en la resolución del Consejo Económico y Social 46 (IV) de 28 de marzo de 1947.

²⁴⁸.- Artículo 2, apartado 1 del Estatuto de la CDI aprobado por la Asamblea General mediante su resolución 174 (II) de 21 de noviembre de 1947.

del Comité de Planificación del Desarrollo deben ser "expertos muy calificados" ²⁴⁹.

En otros casos, los requisitos de la capacidad individual se definen más concretamente, ya sea para todos los miembros o sólo para algunos. Así, el Reglamento de la Asamblea General dispone que de los 16 miembros de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y Financieros tres de ellos, por lo menos, deberán ser expertos financieros de reconocida competencia ²⁵⁰. Igualmente, los miembros de la Comisión de Administración Pública Internacional son elegidos entre personas de reconocida competencia y con experiencia considerable de responsabilidad ejecutiva en la administración pública o en esferas afines, particularmente en la administración de personal ²⁵¹ y los inspectores de la Dependencia Común de Inspección ²⁵² son escogidos entre los miembros de órganos nacionales de supervisión o inspección, o entre personas de competencia análoga, sobre la base de su experiencia especial en asuntos administrativos y financieros, incluso cuestiones de gestión ²⁵³.

En relación con el mecanismo de designación a título personal conviene hacer dos últimas puntualizaciones. Por un lado, que el que hallamos optado por tratar separadamente los órganos o grupos de expertos creados por decisión de un órgano principal no excluye, en absoluto, el análisis comprensivo también de los órganos creados por un órgano subsidiario, compuestos también por personas que prestan sus servicios a título personal y que han sido escogidas para el puesto por dicho órgano

²⁴⁹.- Apartado 3 de la resolución 1079 (XXXIX) del Consejo Económico y Social 28 de julio de 1965.

²⁵⁰.- Artículo 155 del Reglamento de la Asamblea General, Documento A/520/Rev.15, con las modificaciones adoptadas hasta el 31 de diciembre de 1984 citado anteriormente.

²⁵¹.- Artículo 3 del estatuto de la CAPI, resolución 3357 (XXIX) de la Asamblea General ya citada.

²⁵².- Artículo 2.1 del Estatuto de la DCI, resolución 31/192 ya citada.

²⁵³.- Como último ejemplo y para destacar la variedad terminológica, los comisionados designados por el Consejo de Administración de la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas creada por la resolución 687 (1991) de 3 de abril de 1991 del Consejo de Seguridad para administrar el Fondo de indemnización establecido en la misma resolución, serán expertos en esferas tales como finanzas derecho, contabilidad, seguros y evaluación de daños ambientales. Designados a título personal, los comisionados tendrán la consideración de expertos en misión. Vid. Informe del Secretario General presentado en cumplimiento del párrafo 19 de la resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad, Documento S/22559 de 2 de mayo de 1991.

subsidiario. Es el caso, por ejemplo, de la Subcomisión de Prevención de las Discriminaciones y Protección de las Minorías establecida por la Comisión de Derechos Humanos, por autorización del Consejo Económico y Social, y cuyos 26 miembros son elegidos por la Comisión de Derechos Humanos ²⁵⁴ entre candidatos propuestos por los Estados Miembros y que actúan a título personal. Cabe señalar también los diferentes grupos especiales de expertos y grupos de trabajo ²⁵⁵ establecidos tanto por la Comisión de Derechos Humanos como por la Subcomisión ²⁵⁶.

La segunda puntualización a realizar se refiere a la existencia de determinados órganos que, además de estar compuestos por personas designadas a título personal, están integrados por miembros natos, es decir, por personas que forman parte de este órgano en su condición de Presidente, Secretario, Director o miembro de algún otro órgano u oficina. Pueden mencionarse, entre otros, los miembros natos del Consejo de la Universidad de las Naciones Unidas ²⁵⁷, de la Junta de Administración del Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR)

²⁵⁴.- Resolución 9 (II) de 21 de junio de 1946 del Consejo Económico y Social estableciendo la Comisión de Derechos Humanos y autorizándola a instituir la Subcomisión.

²⁵⁵.- La resolución 9 (II) del Consejo Económico y Social autoriza a la Comisión de Derechos Humanos a crear Subcomisiones y también grupos de trabajo compuestos o bien de miembros de la propia Comisión o bien de expertos no gubernamentales a título personal. Como indica C. ESCOBAR: La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la violación de derechos humanos y libertades fundamentales. Estudio de los procedimientos públicos especiales, Tesis, Editorial de la Universidad Complutense, Madrid 1987, pág. 559, "la práctica ha matizado notablemente esta diferencia inicial", dándose el doble supuesto de que los grupos de trabajo de miembros de la Comisión son designados a título individual y de que los expertos a título personal son designados entre los propios miembros de la Comisión.

²⁵⁶.- En este mismo sentido puede mencionarse el Comité Asesor en Asuntos de Ajustes por Lugar de Destino (CAALD) establecido por la Comisión de Administración Pública Internacional en 1976 de conformidad con la correspondiente autorización de la Asamblea General [Resolución 3418 A (XXX) de 8 de diciembre de 1975 de la Asamblea General]. Este Comité Asesor está integrado por seis miembros designados por la CAPI, de los que cinco son elegidos como expertos teniendo en cuenta el principio de distribución geográfica (uno por cada región: Africa, Asia, América Latina, Europa Oriental y Europa Occidental y otros Estados) y el sexto, que ejerce de Presidente, es un miembro de la propia CAPI. Vid. Informe de la Comisión de Administración Pública Internacional, Documento A/31/30, suplemento nº 30, párr. 10.

²⁵⁷.- Del que, junto con las 24 personas designadas a título personal, son miembros natos el Secretario General, el Director General de la UNESCO y el Director Ejecutivo del UNITAR. Vid. Carta de la UNU aprobada en resolución 3081 (XXVIII) de diciembre de 1973 y reproducida en Documento A/9149/Add.2 ya citado.

²⁵⁸ y de la Junta de Consejeros del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) ²⁵⁹.

B) LOS MIEMBROS A TITULO PERSONAL DE ORGANOS PREVISTOS EN UN TRATADO Y VINCULADOS CON LAS NACIONES UNIDAS.

Existen una serie de órganos que no han sido creados mediante decisiones de un órgano principal intergubernamental sino que tienen su fundamento en una serie de tratados adoptados en el seno de una conferencia intergubernamental o bien aprobados por resolución de la Asamblea General pero que, como tales tratados o convenciones, no entrarán en vigor hasta que alcancen las ratificaciones necesarias y sólo vincularán a los Estados Parte.

Estos órganos, sin embargo, están tan estrechamente vinculados con las Naciones Unidas que se consideran órganos de la Organización y se hallan en la misma posición que los órganos subsidiarios reconocidos, pues lo único que los distingue es el modo en que fueron creados. En efecto, salvo el modo de creación, la naturaleza de sus funciones, su analogía con las de los órganos subsidiarios y los vínculos administrativos ²⁶⁰ y financieros continuos que los ligan con las Naciones Unidas permiten su completa asimilación. En este sentido de completa identificación con los órganos subsidiarios se manifestó la Oficina de Asuntos Jurídicos ²⁶¹ contestando a un memorando de la División de Derechos Humanos en el que se inquiría acerca de la condición jurídica, los privilegios y las inmunidades de los miembros del Comité para

²⁵⁸.- De la que son miembros natos el Secretario General, el Director Ejecutivo del UNITAR, el Presidente de la Asamblea General y el Presidente del Consejo Económico y Social. Vid. el estatuto del UNITAR en anexo en el Informe del Director Ejecutivo del Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación, Documento A/6500 de 8 de noviembre de 1966.

²⁵⁹.- De la que, junto a los 11 miembros designados a título personal, son miembros natos el Director del Instituto, un representante del Secretario General y un representante de cada Comisión regional así como del país huésped. Vid. Informe del Instituto ya citado, Documento A/38/406.

²⁶⁰.- Asistencia administrativa que, sin embargo, precisa de la decisión del órgano principal competente y cuya extensión depende del personal y de los recursos dispuestos por la Asamblea General para este propósito. Así se manifestó la Secretaría en una Opinión Jurídica de 18 de enero de 1985, UNJY 1985, Documento ST/LEG/SER.C/23, pág. 134.

²⁶¹.- Memorando dirigido al Director de la División de Derechos Humanos de 15 de septiembre de 1969, AJNU 1969, Documento ST/LEG/SER.C/7, pág. 223.

la Eliminación de la Discriminación Racial y los miembros de las comisiones especiales de conciliación establecidas también en virtud de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial ²⁶².

Además de este Comité, reúnen similares características el Comité de Derechos Humanos establecido en el artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ²⁶³, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer establecido en el artículo 17 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ²⁶⁴, el Comité contra la Tortura establecido en el artículo 17 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o degradantes ²⁶⁵, el Comité de los Derechos del Niño establecido en el artículo 43 de la Convención sobre los Derechos del Niño ²⁶⁶ y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes constituida con arreglo al Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes ²⁶⁷. También puede encuadrarse en esta subcategoría de órganos el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pues, aunque fué establecido por el Consejo Económico y Social ²⁶⁸, lo fué en relación con la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ²⁶⁹.

²⁶².- Convención aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 1965 mediante la resolución 2106 A (XX) (UNTS, Vol. 660, pág. 195 y BOE de 17 de mayo de 1969).

²⁶³.- Aprobado por la Asamblea General mediante resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966 (UNTS, Vol. 999, pág. 171 y Vol. 1057, pág. 407 y BOE de 30 de abril de 1977).

²⁶⁴.- Aprobada por la Asamblea General mediante resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979 (BOE de 21 de marzo de 1984).

²⁶⁵.- Aprobada por la Asamblea General mediante resolución 39/46 de 10 de diciembre de 1984 (BOE de 9 de noviembre de 1987).

²⁶⁶.- Aprobada mediante resolución 44/25 de la Asamblea General de 20 de noviembre de 1989 (BOE de 31 de diciembre de 1990).

²⁶⁷.- Convención única de 1961 sobre estupefacientes enmendada por el Protocolo de modificación de la Convención única de 1961 sobre estupefacientes (UNTS, Vol. 976, pág. 105, texto en español pág. 259 y BOE de 22 de abril de 1966 y de 15 de febrero de 1977).

²⁶⁸.- Por la resolución 1985/17 de 28 de mayo de 1985 y que sustituye al Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales del período de sesiones establecido anteriormente por la decisión 1978/10 del Consejo Económico y Social de 3 de mayo de 1978.

²⁶⁹.- Aprobado por la Asamblea General mediante resolución 2200 (XXI) de 16 de diciembre de 1966 (UNTS, Vol. 993, pág. 3 y BOE de 30 de abril de 1977).

Todos estos órganos están compuestos por personas elegidas a título personal teniendo debidamente en cuenta el principio de la distribución geográfica equitativa. Su carácter de personas elegidas a título personal no es obstáculo para que en las correspondientes Convenciones o resoluciones se requiera específicamente de los candidatos a miembros de estos órganos o bien una reconocida competencia en la esfera de los derechos humanos ²⁷⁰ o en la esfera abarcada por la correspondiente Convención ²⁷¹, o bien una gran integridad ²⁷² o prestigio moral ²⁷³, reconocida imparcialidad ²⁷⁴ o que inspiren confianza general ²⁷⁵, expresiones todas ellas que no dejan de tener un carácter muy genérico y de apreciación subjetiva.

El mecanismo de elección funciona normalmente a partir de una lista de personas candidatas al puesto que serán propuestas a tal efecto por los Estados Parte en las respectivas Convenciones y de la que se elegirán los miembros del órgano en una reunión de los Estados Parte convocada por el Secretario General. En el supuesto del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, si bien la propuesta de candidatos corresponde a los Estados Parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la elección es competencia del Consejo Económico y Social. Por su parte, de los trece miembros de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, diez son elegidos por el Consejo Económico y Social de una lista de personas propuesta por los Estados Miembros de las Naciones Unidas y por las Partes que no sean miembros de las Naciones Unidas, y los otros tres, también elegidos por el Consejo Económico y Social, de entre una lista de personas propuesta por la Organización Mundial de la Salud.

²⁷⁰.- Comité de Derechos Humanos, Comité contra la Tortura y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²⁷¹.- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Comité de los Derechos del Niño.

²⁷².- Comité de Derechos Humanos, Comité contra la Tortura y Comité de los Derechos del Niño.

²⁷³.- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

²⁷⁴.- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

²⁷⁵.- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.

C) DETERMINACION DE LOS MIEMBROS DE ORGANOS ELEGIDOS A TITULO PERONAL QUE DEBEN SER CONSIDERADOS COMO EXPERTOS EN MISION POR CUENTA DE LA ORGANIZACION.

El elemento determinante para poder afirmar que nos hallamos ante expertos en misión por cuenta de la Organización es necesariamente el del ejercicio de funciones internacionales por cuenta de la Organización. Aunque los estatutos, mandatos y atribuciones de cada órgano son los que determinan las características de sus funciones, es evidente que todos los órganos creados por un organo principal de las Naciones Unidas realizan funciones internacionales ya que, al igual que la razón de ser de la Organización son sus funciones, la razón de ser de cualquier órgano subsidiario ha de buscarse también en los fines para los que se ha creado.

Junto al carácter de internacionales, ha de apuntarse también que la mayor parte de estos órganos compuestos de personas designadas a título personal realizan tareas de asesoramiento, de elaboración de estudios, de preparación de informes, de análisis de comunicaciones de los Estados o de los particulares, de realización de encuestas e investigaciones, de formulación de propuestas, en definitiva, actividades que pueden considerarse típicas de los expertos en misión, en la medida que reúnen la doble característica de competencia técnica y de independencia personal.

Para abordar el análisis del estatuto de estas personas como expertos en misión estudiaremos las condiciones en que realizan sus funciones, el planteamiento de personas designadas a título personal como categoría distinta de la de los expertos en misión y la asimilación con los funcionarios de personas designadas a título personal.

a) Las condiciones en que realizan sus funciones las personas designadas a título personal.

Si el realizar este tipo de funciones por cuenta de la Organización nos coloca ante la figura de los agentes internacionales en el concepto amplio que hemos tomado como base, es pertinente ahora centrar el análisis en las condiciones de ejercicio de

estas funciones y en la vinculación que une a estas personas con la Organización. La primera nota a destacar es que en este supuesto sí podemos hablar de temporalidad, ya que las personas designadas a título personal para formar parte de órganos subsidiarios son designadas por un período determinado que, aunque puede ser renovado, presupone un fin temporal del ejercicio de sus funciones, con independencia del carácter permanente o no del órgano subsidiario en cuestión.

También cabe hablar, aunque con mayores prevenciones, de la característica de la no exclusividad, pues en muchos de estos órganos sus miembros sólo realizan las funciones del puesto durante el tiempo que duran los períodos de sesiones del órgano, manteniendo el resto del año su propia actividad principal. Sin embargo, hay algunos de estos órganos que exigen dedicación exclusiva de sus miembros o de parte de ellos, lo que hace que no quepa hablar de dedicación a tiempo parcial. Es el supuesto, sobre el que volveremos, de los miembros de la Dependencia Común de Inspección, del Presidente de la Comisión Consultiva de Asuntos Administrativos y de Presupuesto ²⁷⁶ y del Presidente y del Vicepresidente de la Comisión de Administración Pública Internacional que, si bien son personas designadas por la Asamblea General a título personal para formar parte de estos órganos, ejercen sus funciones a tiempo completo y perciben por ello una retribución estipulada por la Asamblea General ²⁷⁷.

Respecto al criterio del reparto geográfico, cabe decir que en la mayor parte de los casos, en la resolución creando el órgano subsidiario y determinando su composición, funciones y mandato, al disponer cual será el mecanismo utilizado para la designación de sus miembros se establece también que se tendrá en cuenta el

²⁷⁶.- Es por esta razón que la resolución 3188 (XXVIII) de la Asamblea General de 18 de diciembre de 1973 concede a los miembros de la DCI y al Presidente de la CCAAP los privilegios e inmunidades recogidos en los artículos V y VII de la Convención General.

²⁷⁷.- En el caso de la Comisión de Administración Pública Internacional vid. artículo 19 del Estatuto de la CAPI aprobado mediante la resolución 3357 (XXIX). En relación con la discusión sobre la distinción entre unos miembros a tiempo completo y otros a tiempo parcial vid. D. ZAVALA: "La Commission de la Fonction Publique Internationale", *AFDI* 1976, pág. 504 y D.J. GOOSSEN: "The International Civil Service Commission", en Ch. de COOKER (ed.): *International Administration. Law and Management Practices in International Organisations*, UNITAR/Martinus Nijhoff, Dordrecht 1990, pág. II.1/4.

principio del reparto geográfico ²⁷⁸, principio que, como dijimos, aunque responde al de igualdad soberana de los Estados, condiciona la elección de los miembros del órgano en detrimento, en algunos casos, de la competencia, experiencia o pericia técnica.

El respeto al principio del reparto geográfico ha experimentado también sustanciales variaciones a lo largo de los años, como resultado del incremento del número de Estados miembros de la Organización. Consecuencia de ello es el especial cuidado puesto en el equilibrio geográfico ²⁷⁹ y así, por ejemplo, mientras la resolución 174 (II) de 21 de noviembre de 1947 estableciendo la Comisión de Derecho Internacional disponía que se tuviera en cuenta que, en conjunto, estuvieran representadas "las grandes civilizaciones y los principales sistemas jurídicos del mundo", la resolución 36/39 de 18 de diciembre de 1981 de la Asamblea General modificando la composición de la CDI ²⁸⁰ establecía también normas precisas para el reparto geográfico ²⁸¹.

²⁷⁸.- Normalmente se utiliza esta expresión, aunque en algunos supuestos se establezcan previsiones particulares, como, por ejemplo, que los miembros del órgano sean de diferentes nacionalidades [lo que se da implícito en la mayoría de los casos pero que en el estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas se hace figurar explícitamente, resolución 351 (IV) de 24 de noviembre de 1949], o que de los 22 miembros de la Comisión Especial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 14 fueran de países en desarrollo y los otros 8 de países desarrollados (resolución 38/161 de 19 de diciembre de 1983).

²⁷⁹.- Que en algunos casos se pone de manifiesto hasta en el último momento. Como indica D. ZAVALA, op. cit., pág. 503, la Comisión de Administración Pública Internacional debía estar compuesta por no más de 13 miembros a título personal según preveía la resolución 3042 (XXVII) de la Asamblea General de 19 de diciembre de 1972, pero se aceptó, antes de la votación de la resolución 3357 (XXIX), una enmienda de Argelia aumentando el número de sus miembros a 15 para así responder mejor a las exigencias de la representación geográfica equitativa.

²⁸⁰.- Que pasaría a estar compuesta de 34 miembros. Anteriormente, mediante las resoluciones 1103 (XI) de 18 de diciembre de 1956 y 1647 (XVI) de 16 de noviembre de 1961, la Asamblea General había aumentado la composición de la Comisión de Derecho Internacional de los 15 miembros iniciales a 21 y de 21 a 25 respectivamente.

²⁸¹.- La resolución establecía que la elección de los miembros de la CDI se ajustaría a la siguiente distribución: 8 nacionales de Estados de Africa; 7 nacionales de Estados de Asia; 3 nacionales de Estados de Europa Oriental; 6 nacionales de Estados de América Latina; 8 nacionales de Estados de Europa occidental y de otros Estados; 1 nacional de los Estados de Africa o de Europa Oriental por rotación; y 1 nacional de los Estados de Asia o de América Latina, también por rotación.

Por poner otro ejemplo y al igual que en la CDI, los actuales 26 miembros de la Subcomisión de Prevención de las Discriminaciones y Protección de las Minorías se eligen, según disponen la resolución 1334 (XLIV) de 31 de mayo de 1968 y la decisión 1978/21 de 5 de mayo de 1978 del Consejo Económico y Social, de acuerdo con el siguiente reparto geográfico: 7 nacionales de los Estados de Africa; 5 nacionales de los Estados de Asia; 3 nacionales de los Estados de Europa

Otro elemento a tener en cuenta es el que se refiere a la percepción de retribuciones. Al indicar anteriormente ²⁸² la distinción que realiza la Secretaría a partir de 1983 entre "consultores" y "participantes en reuniones consultivas" poníamos de relieve que éstos últimos ejercen, en principio, las funciones que se les hayan encomendado sin percibir por ello ninguna retribución, salvo las correspondientes a dietas y gastos de viaje. Esto es también aplicable a los miembros de órganos creados por decisión de un órgano intergubernamental y que son designados a título personal ²⁸³. Sucede, sin embargo, que la Asamblea General ha autorizado en determinadas ocasiones ciertas excepciones a esta regla general ²⁸⁴.

Igualmente, y en relación con los órganos establecidos mediante tratados es usual la existencia de una cláusula que disponga que los miembros de estos órganos, previa aprobación de la Asamblea General, percibirán emolumentos de los fondos de las Naciones Unidas en la forma y condiciones que la propia Asamblea General determine ²⁸⁵. Sin embargo, los gastos de los miembros del Comité contra la Tortura y del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial son sufragados exclusivamente por los

Oriental; 5 nacionales de los Estados de América Latina y 6 nacionales de los Estados de Europa Occidental y otros Estados.

²⁸².- En el epígrafe III.1

²⁸³.- Así lo prevé, por ejemplo, el artículo 19.2 del Estatuto de la CAPI para sus miembros, salvo el Presidente y el Vicepresidente cuyas condiciones de servicio serán determinadas por la Asamblea General.

²⁸⁴.- Aunque se ha reconocido siempre el carácter excepcional, son los supuestos del Presidente, los relatores especiales y demás miembros de la CDI, del Presidente y los miembros del TANU, del Presidente, vicepresidentes y otros miembros de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y, como veremos seguidamente, sobre la base de otro fundamento jurídico, del Presidente y otros miembros del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, del Presidente y otros miembros del Comité de Derechos Humanos y del Presidente y otros miembros del Comité de Derechos del Niño. Vid. Honorarios que se han de pagar a los miembros de los órganos principales y órganos subsidiarios de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General, Documento A/C.5/46/12 de 14 de octubre de 1991.

²⁸⁵.- Artículo 35 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en relación con el Comité de Derechos Humanos, artículo 17, párrafo 8 del Convenio para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en relación con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y artículo 43, párrafo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño en relación con el Comité de los Derechos del Niño.

Estados Partes ²⁸⁶, lo que no empece la vinculación de estos órganos con las Naciones Unidas pues es esta Organización quien les proporciona el personal y los medios necesarios para la realización de sus funciones.

El hecho de que sólo en algunos de estos órganos establecidos mediante tratados sus miembros perciban remuneración y el reducido importe de ésta ²⁸⁷, son dos elementos que avalan la suposición de que todos sus miembros mantienen otra actividad principal. Esto significa también, como hemos planteado *supra* y como se indicaba en un Estudio elaborado para la Secretaría, que

"no existe otra alternativa al problema inherente al sistema actual, es decir, que pocos expertos, aparte de funcionarios gubernamentales, profesores universitarios o personas jubiladas, podrían permitirse dedicar tanto tiempo a la labor de un órgano creado en virtud de tratados sin recibir la condigna remuneración." ²⁸⁸

Por último, en relación con el vínculo que les une a la Organización, cabe indicar que no se da, en principio, ninguna relación jurídica de carácter contractual o estatutario entre la persona designada a título personal y la Organización. En efecto, aunque se perciba excepcionalmente una retribución, las personas designadas para formar parte de órganos reciben tan sólo la carta de invitación de la Organización. Es obvio, sin embargo, que lo normal será que hayan dado su consentimiento a la presentación de su candidatura en las conversaciones previas que se hayan podido celebrar con la Secretaría directamente o por intermedio del Estado miembro del que se es nacional y que patrocina la candidatura.

²⁸⁶.- Artículo 17 párrafo 7 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y artículo 8 párrafo 6 de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial.

²⁸⁷.- El Secretario General proponía un aumento de los honorarios para los miembros de estos órganos de 3000 a 3750 dólares (Informe del Secretario General ya citado, Documento A/C.5/46/12), pero la Asamblea General decidió remitir a su siguiente período de sesiones el Informe del Secretario General (resolución 46/185 A de 20 de diciembre de 1991).

²⁸⁸.- Vid. Estudio sobre los posibles enfoques a largo plazo para la supervisión de nuevos instrumentos sobre derechos humanos en la Nota del Secretario General. Aplicación efectiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluidas las obligaciones en materia de presentación de informes de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos, Documento A/44/668 de 8 de noviembre de 1989, pág. 47.

b) Las personas designadas a título personal como categoría distinta de la de los expertos en misión.

Como ya ha quedado puesto de manifiesto, para el Tribunal Internacional de Justicia las personas que ejercen funciones por cuenta de la Organización y no son ni funcionarios, ni representantes de los Estados deben considerarse asimilados a los expertos en misión. Este planteamiento genérico, que permite cubrir cualquier laguna y que configura a los expertos en misión como una categoría residual, lo concretó el Tribunal en su Dictamen de 15 de diciembre de 1989 en relación con todos los órganos, comisiones o comités compuestos por personas designadas a título personal.

Además de a la Subcomisión de Prevención de las Discriminaciones y Protección de las Minorías a la que había pertenecido el Sr. MAZILU, el propio Tribunal hizo referencia expresa en su Opinión consultiva a algunos de estos comités u órganos. Así, se refirió a la Comisión de Derecho Internacional, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, la Comisión de Administración Pública Internacional, el Comité de Derechos Humanos y varios otros comités de la misma naturaleza, tales como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ²⁸⁹.

Evidentemente, la relación ofrecida por el Tribunal era meramente ejemplificadora e integraba órganos de distinto origen tal como hemos analizado anteriormente, pero la conclusión a la que llegó el Tribunal de considerar a los miembros de todos estos órganos como expertos en misión no era del todo pacífica. La propia Comisión de Derecho Internacional, debatiendo en 1978 precisamente el segundo informe del relator especial Abdullah EL-ERIAN sobre la segunda parte del tema "Relaciones entre los Estados y las Organizaciones Internacionales" ²⁹⁰, se interrogó sobre el régimen jurídico de sus miembros y el ámbito de privilegios e inmunidades del que podrían gozar.

²⁸⁹.- CIJ, loc. cit., párr. 48.

²⁹⁰.- Documento A/CN.4/311 y Add.1 reproducido en ACDI 1978, Vol. II, Primera Parte.

En el debate celebrado en la 1523ª sesión de la CDI ²⁹¹ algunos de sus miembros se pronunciaron en el sentido de considerarse como una categoría aparte, no identificable con la de los expertos en misión por cuenta de la Organización. Así, N. USHAKOV hizo observar la ausencia de un régimen jurídico concreto para los miembros de la CDI, sin privilegios ni inmunidades, pues consideraba imposible asimilarlos a los expertos en misión. Su propuesta, a la que se asoció E.K. DADZIE, consistía en que el Secretario General celebrase un acuerdo con el gobierno suizo en relación con los privilegios e inmunidades de la Comisión y de sus miembros.

El profesor REUTER, partidario también del examen de la cuestión, señaló que la situación de los miembros de la CDI no era única, pues era compartida por otros órganos de las Naciones Unidas cuyos miembros no eran funcionarios, ni expertos, ni representantes gubernamentales. El propio relator especial EL-ERIAN admitió que se trataba de una laguna del derecho que rige las Organizaciones internacionales, pues si bien las convenciones sobre los privilegios y los acuerdos de sede mencionan normalmente a los funcionarios, a los expertos y a los representantes gubernamentales, no prevén el caso de las personas que, como los miembros de la Comisión, no pertenecen a ninguna de estas categorías.

Como conclusión del debate realizado, en su Informe a la Asamblea General, la CDI señaló que estaba persuadida de que era

"necesario definir mejor la posición jurídica de la Comisión en el lugar donde se encuentra su sede permanente y en particular las inmunidades, los privilegios y las facilidades a que ella y sus miembros tienen derecho." ²⁹²

Atendiendo a su petición de que el Secretario General estudiase la cuestión y tomase las medidas apropiadas en consulta con las autoridades suizas, en el siguiente período de sesiones el Subsecretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos se dirigió

²⁹¹.- De 21 de julio de 1978, Acta resumida en ACDI 1978, Vol. I.

²⁹².- Vid. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su trigésimo período de sesiones, Documento A/33/10, suplemento nº 10, párr. 199, reproducido en ACDI 1978, Vol. II, Segunda parte.

a los miembros de la CDI para comunicarles sus gestiones y darles a conocer la decisión del Consejo Federal suizo de 9 de mayo de 1979 por la que se concedía por analogía a los miembros de la CDI, durante la celebración de los períodos de sesiones de la Comisión en Ginebra, los privilegios e inmunidades de que disfrutaban los magistrados del Tribunal Internacional de Justicia mientras permanecen en Suiza y que son los mismos que gozan los jefes de misión acreditados ante las Organizaciones internacionales en Ginebra ²⁹³.

Cabe colegir, por tanto, que los miembros de la CDI gozan de un ámbito de privilegios e inmunidades reforzado en relación con el de los expertos en misión y demás personas designadas para formar parte de comités u órganos a título personal. El planteamiento, sin embargo, sigue siendo de asimilación, es decir, no es que los miembros de la CDI sean jefes de misión o magistrados del TIJ sino que, a efectos de privilegios e inmunidades, se los asimila a estas categorías de personas. En consecuencia, no existe contradicción interna en el hecho de que el Tribunal Internacional de Justicia y la práctica de la Organización los siga considerando como expertos en misión.

c) La asimilación con los funcionarios de personas designadas a título personal.

Planteamiento distinto, pero también en términos de asimilación, es el hecho de que a efectos de dedicación, de retribución, de pensiones y, en especial, de privilegios e inmunidades, se pueda asimilar a determinadas personas designadas a título personal con los funcionarios de la Organización, como sucede con los miembros de la Dependencia Común de Inspección, del Presidente y Vicepresidente de la Comisión de Administración Pública Internacional y del Presidente de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto.

Se trata de personas que, en los términos utilizados por la Secretaría eran "funcionarios de las Naciones Unidas que no son miembros del personal de las

²⁹³.- Intervención del Sr. E. SUY en la 1532ª sesión de la Comisión celebrada el 16 de mayo de 1979, Acta resumida en ACDI 1979, Vol. I.

Naciones Unidas" (sic) ²⁹⁴. Ciertamente la expresión no era muy feliz y podía conducir a mayores confusiones pero con ella se hacía mención de las personas a las que el Secretario General proponía que se pudiesen aplicar los artículos V y VII de la Convención General ²⁹⁵, en virtud del mecanismo previsto en la Sección 17 del artículo V de dicha Convención que dispone que

"El Secretario General determinará las categorías de funcionarios a quienes se aplican las disposiciones de este artículo y las del artículo VII. Someterá la lista de estas categorías a la Asamblea General y después las categorías serán comunicadas a los Gobiernos de todos los Miembros."

Por este mecanismo se ha regularizado la situación de los miembros de estos órganos subsidiarios ²⁹⁶, de tal manera que se han incluido sus nombres en las listas de funcionarios que se comunica a los Gobiernos de los Estados Miembros y se les han proporcionado *laissez-passer* de las Naciones Unidas. En esta línea, el Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas propuso a la Asamblea General en 1982 ²⁹⁷ determinadas modificaciones a los Estatutos de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas con el fin de permitir la afiliación a dicha Caja de personas que no son funcionarios pero que están amparadas por la Convención General, refiriéndose en sus observaciones específicamente a las personas que forman parte de los órganos y ocupan los cargos que acabamos de mencionar.

²⁹⁴.- Nota del Secretario General de 7 de diciembre de 1973 sobre la inclusión de categorías adicionales de personal entre las categorías de funcionarios a quienes se aplican las disposiciones de los artículos V y VII de la Convención General, AJNU 1973, Documento ST/LEG/SER.C/11, pág. 187.

²⁹⁵.- Que regulan los privilegios e inmunidades de los funcionarios y la cuestión de los pases de las Naciones Unidas.

²⁹⁶.- Vid. al respecto la resolución 3188 (XXVIII) de 18 de diciembre de 1973 de la Asamblea General.

²⁹⁷.- Informe del Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas. Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, Documento A/37/9 suplemento nº 9, Anexo XII, pág. 70. La Asamblea General adoptó las enmiendas al Estatuto de la Caja Común de Pensiones mediante su resolución 37/131 I de 17 de diciembre de 1982.

Como indicaría la Oficina de Asuntos Jurídicos en un memorando de 1983 ²⁹⁸ esta asimilación comportaría también la competencia o jurisdicción del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas para cualquier controversia derivada de las pensiones de este personal no funcionario de la Organización ²⁹⁹.

Así pues, en la medida en que se aplique el mecanismo de la Sección 17 de la Convención General, nos encontraremos con personas designadas a título personal que se consideran asimiladas a los funcionarios de la Organización, al igual que, si no se aplicase este mecanismo, nos encontraríamos ante personas que no sólo no serían funcionarios sino que tampoco serían asimilables a los funcionarios y que si cumplen funciones por cuenta de la Organización sólo cabría considerar o asimilar a los expertos en misión, con los privilegios e inmunidades que esto comporta.

Así lo puso claramente de relieve la Secretaría en una opinión jurídica formulada en 1983 en relación con la no exención de impuestos sobre los honorarios pagados a los miembros del Comité de Derechos Humanos y en la que se ponía también de evidencia las dificultades que planteaba una clara distinción entre expertos en misión y funcionarios. En la opinión jurídica se afirmaba que

"In principle, the General Assembly could allow the Secretary-General, under section 17, to specify that certain experts on mission (e.g., members of CERD, HRC and CEDAW ³⁰⁰) have "officials" to whom article V of the Convention applies (and thus are tax-exempt under section 18 (b)). However, though the introductory words of section 22 suggest that some experts may be officials within the scope of article V, such a decision would depart from the pattern so far set by the Assembly in only classifying as article V officials full-time employees of the Organization -i.e., members of the

²⁹⁸.- Memorando al Secretario del Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas de 31 de enero de 1983, UNJY 1983, Documento ST/LEG/SER.C/21, pág. 201.

²⁹⁹.- Sin perjuicio de que cualquier controversia sobre la competencia del TANU se dirimirá por decisión del Tribunal (artículo 2.3 del Estatuto del TANU, resolución 351 (IV) de 24 de noviembre de 1949).

³⁰⁰.- Siglas que corresponden al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, al Comité de Derechos Humanos y al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Secretariat, JIU ³⁰¹ inspectors and the full-time officers of ACABQ and ICSC ³⁰²; the classification of part-time experts as "officials" would raise a number of difficulties, including the method of applying the other exemptions and immunities specified in section 18." ³⁰³

La opinión jurídica pone nuevamente de manifiesto un doble planteamiento al que ya nos hemos referido: por un lado, que cabe que haya expertos, es decir, personas con conocimientos especializados o determinada pericia técnica que sean funcionarios; y, por otro lado, expertos en misión, es decir, personas que no son funcionarios, que sean asimilados a los funcionarios. Todo ello comporta dificultades y disfunciones en la aplicación de los distintos privilegios que las secciones V y VI de la Convención General reconocen a unos y otros.

En definitiva, como ya habíamos indicado anteriormente al tratar la delimitación de la figura del experto en misión por cuenta de la Organización y en la línea del Dictamen del Tribunal Internacional de Justicia de 15 de diciembre de 1989, la distinción habrá de realizarse caso a caso y teniendo en cuenta que el elemento determinante para considerar a los miembros de órganos designados a título personal como expertos en misión por cuenta de la Organización será la naturaleza de las funciones asignadas. Se les podrá asimilar a los funcionarios o a los representantes de los Estados a efectos, en particular, de privilegios e inmunidades pero, como afirmaría el Tribunal refiriéndose a los numerosos comités, comisiones u órganos similares que se han constituido en la Organización y cuyos miembros son designados a título personal,

"En todos estos casos, se desprende de la práctica de las Naciones Unidas que las personas así designadas, y en particular los miembros de esos comités o comisiones,

³⁰¹.- Siglas correspondientes a la Dependencia Común de Inspección.

³⁰².- Siglas correspondientes a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y a la Comisión de Administración Pública Internacional respectivamente.

³⁰³.- Memorando de 22 de agosto de 1983, UNJY 1983, Documento ST/LEG/SER.C/21, pág. 217.

han sido consideradas como expertos en misión en el sentido de la sección 22." ³⁰⁴

5.- OTRAS CATEGORIAS DE EXPERTOS.

Aunque, como ya hemos indicado, la variedad tipológica es considerable, cabe hacer algunas precisiones en relación con determinadas categorías de expertos que revelan especiales características. Sin pretensión de exhaustividad, vamos a referirnos a los auditores externos, los relatores o relatores especiales y los expertos del Tribunal Internacional de Justicia.

A) LOS AUDITORES EXTERNOS.

La Junta de Auditores establecida por la resolución 74 (I) de la Asamblea General de 7 de diciembre de 1946 está formada por tres miembros designados por la Asamblea General para tres años y que son los responsables, auditores o revisores generales de cuentas de tres Estados Miembros, es decir, las más altas autoridades gubernamentales en esta materia. La Asamblea General no elige a los Estados, cuyos revisores generales formarán parte del órgano, sino que elige directamente a los auditores generales o revisores de cuentas. Es decir, que no los elige a título personal, sino por ser precisamente los revisores, auditores o funcionarios de título equivalente de sus países. Se da pues, una estrechísima conexión entre la función interna que en su propio país ejerce esta persona y la función internacional que se le encarga por cuenta de las Naciones Unidas ³⁰⁵.

Pero más que la figura de los miembros de la Junta de Auditores, nos interesa señalar en este momento que la resolución 74 (I) prevé también la posibilidad de que la Junta de Auditores "pueda contratar contadores comerciales públicos de reputación internacional" sin perjuicio de la infraestructura de material y personal de que la haya

³⁰⁴.- CIJ 1989, loc. cit., párr. 48.

³⁰⁵.- Hasta tal punto que si cualquier miembro de la Junta cesa en el desempeño del cargo oficial en su país, cesará como miembro de la Junta, en la cual ocupará su puesto su sucesor en el cargo oficial [apartado (f) de la resolución 74 (I)].

dotado la Secretaría. En realidad, la contratación de personal externo responde al prurito de asegurar la independencia o el cotejo entre las auditorías internas que realicen los propios servicios de la Secretaría y de los diferentes Departamentos y las auditorías externas que pueda realizar la Junta de Auditores y los expertos por ella contratados.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 101 de la Carta sólo al Secretario General corresponde el nombramiento de funcionarios, salvo que lo delegue en algún representante suyo, como se ha hecho, por ejemplo para el PNUD y para otras organizaciones afiliadas. Por tanto, es de colegir que estos contadores comerciales públicos que se contratan son, en realidad, expertos o consultores que prestan servicios de auditoría por cuenta de la Organización y que son contratados por un órgano subsidiario.

En definitiva pues, nos hallamos ante un grupo de expertos en misión por cuenta de la Organización, que se distinguen por las particularidades de las funciones que realizan: la evaluación y auditoría de los servicios y de los gastos de la propia Organización.

B) LOS RELADORES O RELADORES ESPECIALES.

Con esta denominación se designa normalmente a determinados miembros a título personal de un órgano subsidiario, a los que éste encarga de manera especial una misión de investigación o de estudio para la elaboración de un Informe o proyecto. Como decimos, lo usual es que se trate de miembros del órgano, como es el caso de la CDI donde el trabajo mediante relatores especiales se ha convertido en el procedimiento habitual. Se trata, por tanto, de personas que ya ostentan la calidad de expertos en misión por cuenta de la Organización al ser personas designadas a título personal para formar parte del órgano en cuestión.

Cabe también que el propio órgano designe a personas externas o que hayan dejado de ser miembros del órgano para la realización de estas funciones. Es una práctica no general -la CDI no la ha llevado a cabo-, pero de la que se tiene constancia en el ámbito de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las

Minorías ³⁰⁶. Precisamente este era el supuesto del Sr. Dumitru MAZILU que desde el 31 de diciembre de 1987 ya no era miembro de la Subcomisión y cuya única vinculación con las Naciones Unidas posterior a esa fecha era el nombramiento, renovado de manera implícita, como relator especial para el tema "Los derechos humanos y la juventud". Como ya hemos visto, el asunto Mazilu llevó al Tribunal Internacional de Justicia a pronunciarse en el sentido de que los relatores especiales y los miembros de órganos designados a título personal debían ser considerados expertos en misión por cuenta de la Organización.

En este asunto de la aplicabilidad de la Sección 22 del artículo VI de la Convención General, el Tribunal Internacional de Justicia afirmó, en relación con los relatores o relatores especiales de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, que ésta les "ha confiado la labor de estudiar determinadas cuestiones" y, concretamente, que

"Los relatores o relatores especiales desempeñan funciones diversas, puesto que tienen que reunir, analizar y verificar la documentación existente sobre el problema que haya que estudiar, preparar un informe en el que se formulen las recomendaciones apropiadas y someter este informe a la Subcomisión. Como no tienen ni la calidad de representantes de Estados Miembros ni la de funcionarios de las Naciones Unidas, y puesto que efectúan ese estudio independientemente para la Organización, deben ser considerados como expertos en misión en el sentido de la sección 22, incluso en la hipótesis de que no sean, o de que ya no sean, miembros de la Subcomisión." ³⁰⁷

De nuevo se reproduce la visión residual y de concepción por vía negativa que reiteradamente hemos indicado en relación con los expertos en misión. El razonamiento, como también hemos visto, es extensible a otros supuestos y a otro tipo de relatores especiales como son los relatores especiales o consultores técnicos en conferencias intergubernamentales. En las conferencias de codificación se trata, normalmente, de miembros de la propia Comisión de Derecho Internacional que han participado en la

³⁰⁶.- Así lo reconocía el Tribunal Internacional de Justicia en su Dictamen de 15 de diciembre de 1989, loc. cit., párr. 55.

³⁰⁷.- Ibidem.

elaboración del proyecto de convención que sirve de base a los trabajos de la conferencia o que han sido los relatores especiales para este tema.

La posición de estos consultores técnicos que cabe considerar como expertos en misión es, a veces, algo delicada y puede estar sometida a presiones de índole política³⁰⁸ ya que, sin corresponderles estrictamente una defensa del proyecto, informan a los participantes en la conferencia de las intenciones de la CDI al aprobar el proyecto y realizan una función de asesoría jurídica sobre los problemas que el proyecto pueda presentar.

C) LOS EXPERTOS DEL TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTICIA.

El Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia prevé el establecimiento de la figura de los expertos designados por el Tribunal al disponer en su artículo 50 que

"La Corte podrá, en cualquier momento, comisionar a cualquier individuo, entidad, negociado, comisión u otro organismo que ella escoja, para que haga una investigación o emita un dictamen pericial."

Este artículo, retomado sin enmienda del anterior Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, permite la existencia de expertos con unos conocimientos o una pericia técnica especial para que realicen las funciones que les pueda encargar el Tribunal en orden a establecer o elucidar las materias de hecho sometidas a su jurisdicción³⁰⁹ y a los que se podrán formular las preguntas pertinentes en el curso de una vista de acuerdo con las condiciones que establezca el Tribunal³¹⁰. El Reglamento del Tribunal ha precisado esta disposición realizando una distinción entre los testigos y los expertos que puedan ser citados por el Tribunal a

³⁰⁸.- Vid. Y. DAUDET: Les Conférences des Nations Unies pour la Codification du Droit International, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París 1968, pág. 69.

³⁰⁹.- Vid. G. WHITE: The use of experts by International Tribunals, Syracuse University Press, New York 1965, pág. 163

³¹⁰.- Así los dispone el artículo 51 del Estatuto que se refiere en este sentido a los "testigos y peritos".

demanda de las partes ³¹¹ y los expertos que pueda designar de oficio el propio Tribunal ³¹².

En realidad, sin embargo, en ambos casos se trata de personas con conocimientos especializados que cumplen una función por cuenta de un órgano principal de la Organización como es el TIJ y por ello, las sumas que puedan percibir, al igual que las que puedan corresponder a los testigos, corren a cargo del presupuesto del Tribunal ³¹³. En definitiva, por tanto, pueden identificarse plenamente, en lo que respecta a funciones, condiciones de ejercicio y vínculo, con los otros expertos en misión por cuenta de la Organización, aunque su función consista en la asistencia a un órgano de carácter judicial.

Ha de establecerse, sin embargo, una clara distinción entre los expertos previstos en el artículo 50 del Estatuto y los asesores cuya existencia prevé el artículo 30.2 del mismo Estatuto ³¹⁴. Como más claramente establece el Reglamento del TIJ ³¹⁵, los asesores participan en las deliberaciones del Tribunal, mientras que los expertos formulan sus opiniones fundadas en sus conocimientos a través de un Informe o Dictamen o bien respondiendo a las preguntas que se les puedan formular durante la vista. En ambos supuestos se trata de personas con unos conocimientos, una experiencia o una pericia técnica especializada y, en definitiva, unas funciones similares, pero los distingue el distinto trato que les da el Estatuto y el Reglamento.

Los asesores participan en las deliberaciones del Tribunal sin derecho a voto y es el propio órgano jurisdiccional quien decide en cada caso sobre su existencia. De hecho, los problemas jurídicos y políticos que puede comportar la participación en las

³¹¹.- Artículos 57, 63, 63 y 65 del Reglamento del Tribunal. El actualmente vigente es el adoptado el 14 de abril de 1978, reproducido en CIJ, Actes et documents relatifs à l'organisation de la Cour, nº 5, 1989.

³¹².- Artículo 67 del Reglamento del TIJ.

³¹³.- Artículo 68 del Reglamento del TIJ.

³¹⁴.- El artículo 30.2 dispone que: "El Reglamento de la Corte podrá disponer que haya asesores con asiento en la Corte o en cualquiera de sus Salas, pero sin derecho a voto."

³¹⁵.- Artículos 9 y 21 párrafo 2 del Reglamento del TIJ.

deliberaciones del Tribunal de unas personas que no son Magistrados han conducido a que la posibilidad prevista en el artículo 30.2 del Estatuto del TIJ no se haya utilizado en ninguna ocasión ³¹⁶.

De otra parte, ha de indicarse que la resolución 90 (I) de la Asamblea General de 11 de diciembre de 1946 aprobó el intercambio de Cartas entre el Presidente del TIJ y el Ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos ³¹⁷ por el que se establecían los privilegios e inmunidades de los miembros del Tribunal, del Secretario, de los funcionarios de la secretaría, asesores, agentes y consejeros de las partes y de los testigos y peritos o expertos. En este acuerdo se establecía que los asesores del TIJ, al igual que los agentes y consejeros de las partes debían gozar de los privilegios e inmunidades "en la medida requerida para el ejercicio independiente de sus funciones", mientras que en relación con los testigos y expertos se establecía una fórmula similar en orden a gozar de los privilegios e inmunidades "que fueren necesarias para el cumplimiento de su misión".

Las similitudes entre ambas figuras y formulaciones como las citadas permiten comprender que en la resolución 90 (I) además de aprobar el intercambio de cartas se recomendara, aunque en apartados separados, que, por un lado los asesores del Tribunal y, por otro lado, los testigos, peritos y las personas que desempeñen misiones por orden del Tribunal, deberían gozar de los privilegios e inmunidades previstos en el artículo VI, Sección 22 de la Convención General. Es decir, que se recomendaba considerar a todas estas personas, a efectos de privilegios e inmunidades, como expertos en misión por cuenta de la Organización.

³¹⁶.- Vid. G. GUYOMAR: Commentaire du Règlement de la Cour Internationale de Justice, Pedone, París 1983, pág. 42.

³¹⁷.- Canje de cartas entre el Presidente del Tribunal Internacional de Justicia y el Ministro de Asuntos Exteriores de Holanda relativo a los privilegios e inmunidades de los miembros del Tribunal Internacional de Justicia, del Secretario, de los funcionarios de la Secretaría, de los asesores, 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).

IV.- PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LOS EXPERTOS EN MISION.

Delimitada la figura del experto en misión por cuenta de las Naciones Unidas y realizado un ensayo de su tipología, es necesario abordar, para completar el estudio de su estatuto jurídico, el análisis sistemático de los privilegios e inmunidades que puede disfrutar. En esta parte del estudio, como veremos, se revelarán nuevamente las importantes similitudes conceptuales entre los expertos en misión y los funcionarios de la Organización que dificultan su caracterización precisa.

Aunque en los epígrafes anteriores nos hemos referido ya a algunos aspectos concretos de los privilegios e inmunidades de los expertos en misión en la medida imprescindible para apoyar los razonamientos y las clasificaciones establecidas, vamos ahora a analizar sus características principales, la regulación jurídica internacional existente y la acción de protección de la Organización en relación con el disfrute de estos privilegios e inmunidades por los expertos en misión.

1.- CARACTERISTICAS PRINCIPALES.

Desde la perspectiva de que el fundamento de los privilegios e inmunidades de los expertos en misión, como la propia razón de ser de las Organizaciones internacionales, radica en su carácter funcional³¹⁸, se pueden deducir tres caracteres definitorios de estos privilegios e inmunidades en lo que concierne a su disfrute por los agentes internacionales, categoría que engloba a los expertos en misión tal como han sido conceptualizados en el primer epígrafe de este Capítulo. Estos tres caracteres definitorios son los siguientes: que amparan sólo el ejercicio de funciones internacionales; que garantizan la independencia en el ejercicio de estas funciones; y que se conceden en interés y beneficio de la Organización internacional.

³¹⁸.- Vid. *supra* Capítulo Primero y epígrafe II de este Capítulo Segundo.

A) EL EJERCICIO DE FUNCIONES INTERNACIONALES.

Este elemento, que es común a todos los agentes internacionales, ya sean funcionarios o expertos en misión es, al mismo tiempo, fundamento y límite de sus privilegios e inmunidades. Fundamento porque la propia noción de agente internacional sólo se explica en conexión con el ejercicio de funciones por cuenta de una Organización internacional ³¹⁹, y límite porque sólo podrán disfrutarse aquellos privilegios e inmunidades que sean necesarios para desempeñar sus funciones.

Así se deduce directamente de lo dispuesto en el artículo 105.2 de la Carta de las Naciones Unidas, en relación al cual conviene hacer nuevamente dos precisiones: por un lado que, aunque se refiere a los funcionarios de la Organización, han de considerarse ímplicitamente comprendidas todas aquellas personas que ejercen funciones por cuenta de la Organización ³²⁰; por otro lado, que la norma del artículo 105.2 es obligatoria para todos los Estados Miembros desde la entrada en vigor de la Carta y tan sólo los detalles de su aplicación han sido pormenorizados mediante la Convención General ³²¹.

El problema central que plantea el fundamentar los privilegios e inmunidades de los agentes internacionales en la teoría funcional es el de la necesaria distinción entre actos oficiales y actos no oficiales o de carácter privado ³²². Como reconocía la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría no hay una definición precisa de las expresiones "en su carácter oficial", "funciones oficiales" o "asuntos oficiales" ya que "se trata de expresiones funcionales que deben ponerse en relación con un contexto

³¹⁹.- Vid. en relación con estas cuestiones el primer epígrafe de este mismo Capítulo, así como el ya citado Dictamen del Tribunal Internacional de Justicia sobre la reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, CIJ, Recueil 1949, pág. 177.

³²⁰.- Como dijimos anteriormente, de los trabajos preparatorios no se derivaba que los términos empleados tuviesen un particular significado distintivo. Muchas de las apreciaciones que siguen son, por tanto, igualmente predicables de los funcionarios y de los expertos en misión, por lo que, cuando sea pertinente, nos referiremos al personal al servicio de la Organización o a los agentes internacionales en general.

³²¹.- Vid. Capítulo Primero, epígrafes I.1 y I.2.

³²².- Para OBAID lo grave es que no aparece claramente definido quién y cómo se realiza esta distinción. Vid. I.A. OBAID: The historical evolution of the legal status of International Organizations, op. cit., págs. 142-143.

determinado" ³²³. Es más, para la Secretaría

"es dudoso que sea conveniente dar una definición, ya que no beneficiaría a la Organización quedar obligada por una definición que tal vez no tenga en cuenta las múltiples y variadas actividades de los funcionarios de las Naciones Unidas." ³²⁴

Aunque el supuesto planteado se refería a la inmunidad contra procesos judiciales en relación con las infracciones o los accidentes de tráfico, lo cierto es que la extensión de las competencias de la Organización y la variedad de funciones que pueden ser encomendadas a su personal y, en especial, como hemos visto, a las diferentes categorías de personas englobadas bajo la categoría común de expertos en misión, aconsejan un planteamiento eminentemente casuístico. Además, como veremos más adelante, el carácter funcional y no personal de los privilegios e inmunidades del personal al servicio de la Organización responde coherentemente a las otras dos características que hemos señalado: la independencia en el ejercicio de sus funciones y su concesión en interés de la Organización.

De todo ello se sigue como consecuencia lógica que la determinación de si un acto entra o no dentro de la categoría de actos oficiales y comporta, por tanto, el juego de los privilegios e inmunidades del funcionario o experto en cuestión, ha de ser de la incumbencia exclusiva del Secretario General o la autoridad correspondiente ³²⁵. Reafirmando esta posición, en un asunto planteado ante un Tribunal Penal de Nueva York en relación con una demanda formulada por un agente de seguridad de las Naciones Unidas, que actuó en nombre de las Naciones Unidas ³²⁶, la Oficina de Asuntos Jurídicos impugnó ciertas observaciones formuladas por el juez con carácter

³²³.- Vid. Opinión jurídica de 12 de diciembre de 1977, AJNU 1977, Documento ST/LEG/SER.C/15, pág. 275.

³²⁴.- *Ibidem*.

³²⁵.- 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 ya citado, párr. 7.

³²⁶.- El agente de seguridad participó en la detención de un particular que había rociado de pintura roja una pared del edificio de la sede. El agente de seguridad compareció ante el Tribunal como principal testigo y demandante en nombre de la Secretaría.

obiter dicta, señalando que

"a juicio de la Secretaría de las Naciones Unidas, corresponde exclusivamente al Secretario General determinar el alcance de la autoridad, las obligaciones y las funciones de los funcionarios de la Organización. Los tribunales nacionales no pueden examinar estas cuestiones ni resolver sobre ellas .. . Análogamente, la Secretaría no puede aceptar que un tribunal local pueda dictaminar que un acto considerado 'oficial' ha dejado de serlo por un supuesto abuso de autoridad. También esto equivaldría a una negación total de inmunidad." ³²⁷

En el mismo sentido, en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz, sólo el Representante Especial/Comandante de la fuerza será competente para determinar el carácter oficial o no oficial de las actuaciones de los miembros de la fuerza ³²⁸. Establecida normalmente en los acuerdos con el Estado receptor, la inmunidad de jurisdicción civil se circunscribe a las cuestiones relativas a las funciones oficiales y, como se establece en el Modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz ³²⁹, en caso de entablarse una acción civil contra un miembro de la operación, el Representante Especial/Comandante "certificará al tribunal si el asunto guarda o no relación con las funciones oficiales de dicho miembro" ³³⁰.

En definitiva, por tanto, el ejercicio de funciones internacionales, tal como vengán determinadas por la superior autoridad del Secretario General o persona en quien delegue, es el fundamento jurídico de los privilegios e inmunidades de los

³²⁷.- Vid. Opinión jurídica de 11 de febrero de 1976, AJNU 1976, Documento ST/LEG/SER.C/14, pág. 254.

³²⁸.- Vid. D. MICHAELS: International privileges and immunities, Martinus Nijhoff, The Hague 1971, pág. 153.

³²⁹.- Documento A/45/594 ya citado.

³³⁰.- Ibid., párr. 49. En el mismo sentido pueden verse, por ejemplo, el apartado 13 del Canje de cartas constituyendo un acuerdo relativo 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), así como el apartado 13 del Canje de cartas constituyendo un acuerdo relativo 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).

expertos en misión. Pero además de afirmar el fundamento funcional, ha de indicarse también que la función de los privilegios e inmunidades es la de poder realizar independientemente y con la mejor eficacia las funciones encomendadas, lo que contribuye indudablemente al cumplimiento de los propósitos de la Organización.

B) LA INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE FUNCIONES INTERNACIONALES.

Con los privilegios e inmunidades que se conceden a los expertos en misión se garantiza el ejercicio, en forma independiente, de sus funciones internacionales. Esta función de los privilegios e inmunidades, común a todo el personal al servicio de la Organización, viene expresamente recogida en el artículo 105.2 de la Carta y se plasma en la obligación establecida en el artículo 100.2 y dirigida a todos los Estados Miembros de

"respetar el carácter exclusivamente internacional de las funciones del Secretario General y del personal de la Secretaría, y a no tratar de influir sobre ellos en el desempeño de sus funciones."

Mientras que el artículo 105.2 se refiere tanto a los funcionarios -en su sentido más amplio debe comprender a todo el personal al servicio de las Naciones Unidas, es decir, también a los expertos en misión- como a los representantes de los Estados Miembros, el artículo 100.2 conecta y refuerza esta obligación exclusivamente en relación con el personal al servicio de las Naciones Unidas. En definitiva, lo que queremos indicar es que la nota de independencia se predica de todo el personal al servicio de las Naciones Unidas en relación con sus funciones y frente a los Estados Miembros. Frente a todos los Estados Miembros, incluidos el Estado sede, el Estado del que el funcionario sea nacional o el Estado donde se desempeñe la misión ³³¹.

³³¹.- Por contra, en lo que se refiere a los representantes de los Estados, la propia Convención General establece en su Sección 15 que las disposiciones de las secciones 11, 12 y 13 del Artículo IV relativas a los representantes de los Miembros "no son aplicables con respecto a los representantes y las autoridades del país de que es ciudadano o del cual es o ha sido representante". Es decir, que la independencia que se predica en el artículo 105 de la Carta como fundamento de los privilegios e inmunidades de los representantes de los Estados Miembros sólo opera frente al Estado sede o frente a cualquier otro Estado distinto del que envía la representación o del que es nacional el representante.

En el asunto ya citado de la aplicabilidad de la Sección 22 de la Convención General, el Tribunal Internacional de Justicia llamó la atención sobre esta cuestión y señaló que los privilegios e inmunidades reconocidos a los funcionarios y a los expertos en los artículos V y VI de la Convención General

"se confieren para asegurar la independencia de los funcionarios internacionales y de los expertos en interés de la Organización. Esta independencia debe ser respetada por todos los Estados, incluidos el Estado de nacionalidad y el de residencia." ³³²

Para el Tribunal, el hecho mismo de que algunos Estados hayan formulado reservas a ciertas disposiciones de estos artículos en lo que se refiere a sus propios nacionales confirma la conclusión de que, a falta de esas reservas, los funcionarios y los expertos en misión gozan de esos privilegios e inmunidades en sus relaciones con el Estado del que son nacionales o en cuyo territorio residen ³³³.

De los expertos en misión, sin embargo, además de asegurar, como a los funcionarios, su independencia frente a los Estados Miembros, incluidos el Estado sede y el Estado nacional del experto, ha de señalarse, como dijimos anteriormente, que la independencia puede extenderse también hacia la propia Organización. En efecto, en algunos supuestos de los diversos tipos de expertos que hemos sistematizado, las características específicas de sus funciones y las notas de pericia o conocimientos específicos que de ellos se predicen, determinan la necesidad de independencia frente a la autoridad y las presiones a que les pudieran someter los propios órganos de la Organización ³³⁴.

C) EL INTERES DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL.

En la Convención General, tanto en lo que respecta a los privilegios e inmunidades de los representantes de los Estados Miembros como de los funcionarios,

³³².- CIJ, Recueil 1989, loc. cit., párr. 51.

³³³.- Ibidem.

³³⁴.- Vid. supra, en este mismo Capítulo, II.1.B).e).

se afirma que la concesión de estos privilegios no se hace en provecho de los propios individuos, sino en interés de las Naciones Unidas o para salvaguardar su independencia en el ejercicio de sus funciones en relación con las Naciones Unidas. La misma previsión se establece en la Sección 23 del artículo VI que, respecto a los expertos en misión, dispone que

"Las prerrogativas e inmunidades se conceden a los peritos en beneficio de las Naciones Unidas y no en provecho de los propios individuos. El Secretario General tendrá el derecho y el deber de renunciar a la inmunidad de cualquier perito, en cualquier caso en que a su juicio la inmunidad impida el curso de la justicia y pueda renunciarse a ella sin que se perjudiquen los intereses de las Naciones Unidas."

Como prima el interés de la Organización, en cada caso y según las circunstancias pertinentes, el Secretario General podrá renunciar a la inmunidad atendiendo también al curso de la justicia, es decir, teniendo en cuenta el principio general de la necesaria colaboración con la administración de justicia del Estado en cuestión. Este principio, aunque está recogido en la Sección 21 del artículo V, relativo a los funcionarios, ha de considerarse de carácter general y aplicable en todos los casos y para todo el personal al servicio de las Naciones Unidas³³⁵. De hecho, si no está reproducido en el artículo VI, relativo a los expertos en misión, pese a incluirse la disposición que da origen a este principio en la Sección 23, es por el propio origen de la Sección 22, no prevista en los proyectos de Convención³³⁶ y porque al aprobar el conjunto del artículo VI la Asamblea General tuvo presente sobre todo las primeras misiones de paz³³⁷, sin parar mientes ni en el futuro desarrollo de éstas ni en la evolución y extensión de la categoría de los expertos en misión.

La opinión de la Secretaría en relación al interés de la Organización y a la

³³⁵.- La sección 21 establece que: "La Naciones Unidas cooperarán siempre con las autoridades competentes de los Miembros para facilitar la administración adecuada de justicia, velar por el cumplimiento de las ordenanzas de policía y evitar que ocurran abusos en relación con las prerrogativas, inmunidades y facilidades mencionadas en este artículo."

³³⁶.- CIJ, Recueil 1989, párr. 46.

³³⁷.- Vid. la correspondencia del asesor jurídico reproducida en el Estudio de la Secretaría de 1967, Documento A/CN.4/L.118 y Add.1 y 2 ya citado, pág. 296.

renuncia de los privilegios e inmunidades, la expresó claramente la Oficina de Asuntos Jurídicos en un asunto relativo a un accidente de circulación de un funcionario y que, **mutatis mutandi**, es igualmente referible a un experto en misión, al señalar que

"Si en un caso determinado el Secretario General decide que la inmunidad impediría el curso de la justicia y puede ser renunciada sin perjuicio de los intereses de las Naciones Unidas, renunciaría a ella de conformidad con esta sección [sección 20 de la Convención General]. Normalmente, en el caso de accidentes de automóvil en que no se llegue a un arreglo satisfactorio se renunciará a la inmunidad con respecto a la demanda civil .." ³³⁸

Una situación parecida fué también objeto de una Opinión Jurídica de la Secretaría en 1985. En este supuesto se trataba de un accidente de automóvil sufrido por un empleado de una compañía subcontratista del PNUD en un proyecto de asistencia técnica. Teniendo en cuenta las disposiciones del artículo IX del Acuerdo Modelo de Asistencia Básica ³³⁹ y considerando que conducir un vehículo oficial y viajar de o hacia el lugar donde se realiza el proyecto son indicadores, **prima facie**, de que se está realizando una actuación oficial, parecería evidente que debería plantearse la inmunidad jurisdiccional. La Secretaría sostuvo, sin embargo y a la luz de los hechos del caso, la posición contraria al tiempo que indicaba que

"while de Secretary-General alone determines whay may constitute an official act, the United Nations is under an obligation to cooperate with the appropriate authorities to facilitate the proper administration of justice and to prevent any abuse of privileges and immunities." ³⁴⁰

³³⁸.- Vid. el Memorando interno de la Oficina de Asuntos Jurídicos de 3 de noviembre de 1964, AJNU 1964, Documento ST/LEG/SER.C/2, pág. 278.

³³⁹.- Como hemos indicado anteriormente, a estas personas se las considera a efectos de privilegios e inmunidades como funcionarios de las Naciones Unidas. Vid. *supra* en este Capítulo, apartado III.2, y el Acuerdo Modelo de Asistencia Básica ya citado reproducido en el Documento DP/107 de 7 de abril de 1975.

³⁴⁰.- Vid. Opinión jurídica de 22 de mayo de 1985, UNJY 1985, Documento ST/LEG/SER.C/23 págs. 154-155.

Respecto a los accidentes de tráfico ha de señalarse que la propia Asamblea General aprobó en 1946 una resolución ³⁴¹ por la que instruí a al Secretario General para que los funcionarios de la Organización estuvieran debidamente asegurados frente a terceros. La posición de la Secretaría ha sido siempre firme en el sentido de que se espera de los funcionarios que cumplan las obligaciones que les impongan las leyes y ordenanzas locales. En este sentido ha de señalarse la cláusula 1.8 del Estatuto del Personal que dispone:

"Las inmunidades y prerrogativas reconocidas a las Naciones Unidas en virtud del artículo 105 de la Carta se confieren en beneficio de la Organización. No eximen a los funcionarios que las disfrutan del cumplimiento de sus obligaciones privadas, ni de la observancia de las leyes y ordenanzas de policía. En todos los casos en que se invoquen esas prerrogativas e inmunidades, el funcionario interesado deberá informar inmediatamente al Secretario General, que es el único que puede decidir si procede renunciar a ellas." ³⁴²

Aunque se refiere a los funcionarios, el principio subyacente de impedir el abuso de las prerrogativas e inmunidades es igualmente predicable de los expertos en misión. En definitiva, cabe colegir que, como hemos señalado repetidas veces, los privilegios e inmunidades que se conceden a los expertos en misión tienen un carácter funcional y no personal en el sentido de que, aunque se concedan a individuos, sirven a los intereses de las Naciones Unidas. Es decir, que están al servicio de los fines y objetivos de la Organización.

2.- LA REGULACION JURIDICA INTERNACIONAL.

Como se indicó en el Capítulo Primero, en el marco de lo dispuesto en el artículo 105 de la Carta, la Convención General desarrolla disposiciones en las

³⁴¹.- Apartado E de la misma resolución 22 (II) de 13 de febrero de 1946 por la que se aprobó la Convención General.

³⁴².- Vid. Estatuto del Personal de las Naciones Unidas, resolución 590 (VI) de 2 de febrero de 1952 de la Asamblea General.

Secciones 22 y 23 de su Artículo VI sobre los privilegios e inmunidades de los expertos en misión. Otras normas convencionales, así como la práctica establecida, completan la regulación del estatuto jurídico de los expertos en misión en diferentes supuestos.

A) LA SECCION 22 DE LA CONVENCION GENERAL.

Los expertos deberán gozar de todos aquellos privilegios e inmunidades que sean necesarios para el ejercicio independiente de sus funciones, ya que prima la norma general del artículo 105.2 de la Carta, reproducida asimismo en el primer párrafo de la Sección 22 de la Convención General. Ello no obstante, la Convención General señala algunos privilegios e inmunidades de los que, en especial, pueden gozar los expertos en misión, aunque, como se deriva de los propios términos empleados en dicha Sección, no se trata de una lista exhaustiva y completa.

Cabe también señalar que, mientras que para los expertos la relación de privilegios recogidos constituye un mínimo, o al menos, una parte de aquellos que pueden ser necesarios para el ejercicio de sus funciones, para los funcionarios de la Organización la lista de prerrogativas e inmunidades recogidas en la Sección 18 constituye una lista cerrada y completa. Además de esta fundamental distinción, que se explica por la especial naturaleza de las funciones encomendadas a los expertos, han de señalarse algunos aspectos distintivos en relación con el contenido de estas listas de privilegios e inmunidades.

En efecto, el contenido de la Sección 22 trasluce, por un lado, un reforzamiento de algunos de los privilegios e inmunidades en relación con los que se otorgan a los funcionarios y, por otro lado, una conexión más directa a la función de los privilegios e inmunidades que pueden disfrutar. Así, en primer lugar, podrán gozar de inmunidad contra arresto y detención y contra el embargo de su equipaje personal ³⁴³, lo que confiere a la persona de los expertos unas notas o características de inviolabilidad más

³⁴³.- Sección 22 (a).

similares a las de los agentes diplomáticos ³⁴⁴ que a las de los funcionarios de la Organización para quienes no se prevé tal inmunidad.

En segundo lugar, para los expertos en misión la inmunidad contra toda acción judicial respecto a palabras habladas o escritas y a sus actos en el cumplimiento de su misión continuará "aunque las personas interesadas hayan cesado ya de trabajar en misiones para las Naciones Unidas" ³⁴⁵, cuando para los funcionarios la inmunidad de jurisdicción no se extiende temporalmente más allá del tiempo en que están ejerciendo su actuación oficial ³⁴⁶.

Junto a estas notas de especial reforzamiento se observa, sin embargo, que a los expertos en misión no se les conceden algunos de los privilegios e inmunidades que se conceden a los funcionarios, en gran parte en razón de que de éstos se presume su carácter permanente. Así, los expertos en misión no están exentos de impuestos por los emolumentos pagados por la Organización, ni están inmunes contra todo servicio de carácter nacional, ni inmunes a las restricciones de inmigración y registro de extranjeros ³⁴⁷. Esta diversidad, como decimos, se explica por la naturaleza específica, en principio temporal o a tiempo parcial, de las funciones asignadas a los expertos en misión.

Es esta misma razón la que justifica también las diferencias en relación con las facilidades monetarias ya que los funcionarios de la Organización gozarán de las mismas franquicias que disfrutaban los funcionarios de categoría equivalente a la suya pertenecientes a las misiones diplomáticas acreditadas ante el Gobierno en cuestión ³⁴⁸, mientras que los expertos gozarán de las facilidades que se dispensan a los

³⁴⁴.- Así, la Convención General prevé esta misma inmunidad de arresto y detención para los representantes de los Estados Miembros y el artículo 29 de la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas la estipula para los agentes diplomáticos.

³⁴⁵.- Sección 22 (b).

³⁴⁶.- Sí se prevé, sin embargo, para los representantes de los Estados Miembros tal como dispone la Sección 12.

³⁴⁷.- Privilegios e inmunidades reconocidos a los funcionarios en la Sección 18, apartados (b), (c) y (d).

³⁴⁸.- Sección 18 (e).

representantes de los Gobiernos extranjeros en misiones oficiales temporales ³⁴⁹.

En esta línea, llama, sin embargo, la atención que no se extiendan los privilegios e inmunidades de los expertos en misión a los familiares que estén a su cargo, cuando sí se establecen disposiciones al respecto en el artículo V relativo a los funcionarios ³⁵⁰. El Magistrado EVENSEN en su opinión individual en el asunto de la aplicabilidad de la Sección 22 de la Convención General se refirió exclusivamente a este aspecto especial de la cuestión planteada. Para este Magistrado,

"Parece evidente que la protección a que se refiere la sección 22 del artículo VI de la Convención de 1946 no puede limitarse solamente al 'experto Mazilu' sino que debe aplicarse, en una medida razonable, a su familia." ³⁵¹

En su opinión, el respeto de la familia y de la vida familiar debería considerarse parte integrante de los privilegios e inmunidades que son necesarios a los expertos para el ejercicio independiente de sus funciones porque

"La integridad de la familia y de la vida familiar es para todos un derecho fundamental amparado por los principios vigentes del derecho internacional que dimanen, no sólo del derecho internacional convencional o del derecho internacional consuetudinario, sino también de los 'principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas'." ³⁵²

Igualmente, las facilidades de repatriación en época de crisis internacional, idénticas a las de los agentes diplomáticos, que se reconocen para los funcionarios y sus

³⁴⁹.- Sección 22 (e). Se les asimila, por tanto, a las misiones especiales.

³⁵⁰.- Para L. TOBIASSEN, no estando incluidas las familias de los expertos entre las personas beneficiarias de privilegios en la Convención General, tampoco les sería aplicable lo dispuesto en la Sección 11 del Acuerdo de sede celebrado con los Estados Unidos respecto del tránsito de entrada y salida. Vid. L. TOBIASSEN: The Reluctant Door. The right of access to the United Nations, Public Affairs Press, Washington 1969, pág. 111.

³⁵¹.- Loc., cit, pág. 40.

³⁵².- Ibidem.

familiares ³⁵³, deberían de considerarse también necesarias para el ejercicio independiente de las funciones de los expertos y, por tanto, reconocibles para los expertos en misión y, evidentemente, también para sus familiares. De hecho, en un asunto planteado en 1979 en relación con la situación de inseguridad que se vivía en Uganda y aunque el origen de la Opinión Jurídica estuvo, como ya hemos señalado, en la negativa de algunos expertos operacionales a acatar las instrucciones del Secretario General, la Oficina de Asuntos Jurídicos señaló la siguiente conclusión:

"En época de crisis o de inseguridad, el Secretario General tiene facultades discrecionales absolutas, ya sea en interés directo de las Naciones Unidas o en interés del personal, para determinar que todo el personal de las Naciones Unidas, incluidos los expertos en asistencia operacional, evacúen un Estado o zona determinados." ³⁵⁴

Con ello se realizaba una lectura amplia, extensiva e implícita del estatuto de los expertos operacionales y de las competencias del Secretario General establecidas en las normas en vigor, justificada tanto por el interés de la Organización como por las necesidades derivadas del cumplimiento de las propias misiones de los expertos.

En otro orden de ideas, y de manera contraria a lo hasta ahora expuesto, si se reconocen a los expertos en misión algunos privilegios e inmunidades que no se predicen de los funcionarios, porque se trata de privilegios que normalmente han de corresponder de manera prioritaria a la propia Organización. Así, los expertos gozarán de inviolabilidad de todo papel y documento ³⁵⁵ y tendrán, a los fines de comunicarse con las Naciones Unidas, el derecho a usar claves y recibir papeles o correspondencia por estafeta o valija sellada ³⁵⁶. De nuevo, la justificación de estas distinciones se halla en la naturaleza de las funciones asignadas a los expertos.

³⁵³.- Sección 18 (f).

³⁵⁴.- Opinión jurídica de 5 de septiembre de 1979, AJNU 1979, Documento ST/LEG/SER.C/17, pág. 198.

³⁵⁵.- Sección 22 (c).

³⁵⁶.- Sección 22 (d).

Este enfoque diferenciado refuerza, como decíamos, el carácter funcional y no personal de los privilegios e inmunidades de los expertos en misión. El mínimo que se reconoce en la Sección 22 es el que parece lógico y prudente para el ejercicio de funciones que se presumen temporales o esporádicas y cuya ejecución, a tiempo parcial, puede implicar normalmente la realización de un viaje. Así se explica también que en la Sección 22 se les reconozcan las mismas inmunidades y facilidades con respecto a su equipaje personal que las que se dispensan a los enviados diplomáticos ³⁵⁷ y que en la Sección 26 se concedan facilidades en la expedición de visados y para viajar rápidamente a los expertos y otras personas ³⁵⁸ que posean un certificado de que viajan en misión de las Naciones Unidas ³⁵⁹.

Ahora bien, como ya se indicó, el Tribunal Internacional de Justicia ha sido claro al afirmar que el ejercicio de misiones para las Naciones Unidas no implica necesariamente la realización de viajes ya que el término misión ha de entenderse en su sentido más amplio, comprendiendo todas las tareas confiadas a una persona, impliquen o no un desplazamiento. Del estudio de las disposiciones de la Sección 22, el Tribunal llegó a la siguiente conclusión:

"En algunos casos, esos privilegios e inmunidades están destinados a facilitar el viaje de los expertos y su estancia en el extranjero, por ejemplo en lo que concierne a la aprehensión o el registro de su equipaje personal. En cambio, en otros casos tienen un carácter mucho más general, especialmente en lo que se refiere a las comunicaciones con las Naciones Unidas o a la inviolabilidad de papeles y documentos." ³⁶⁰

³⁵⁷.- Sección 22 (f).

³⁵⁸.- Nuevamente nos hallamos ante una indicación de que pueden existir otras personas, al margen de los expertos, que realicen funciones por encargo de la Organización y que no siendo funcionarios han de considerarse agentes internacionales. Sin embargo, en nuestro análisis y de conformidad con la tesis del Tribunal Internacional de Justicia, todas las personas que realicen funciones por encargo de la Organización y no sean funcionarios, son consideradas o se asimilan, a efectos de privilegios e inmunidades, con los expertos en misión.

³⁵⁹.- Certificado que, sin ser considerado un *laissez-passer* de las Naciones Unidas ni un documento de viaje válido, acredita la misión y otorga a su portador algunas facilidades. Vid. M. BRANDON: "The United Nations *laissez-passer*", *BYBIL* 1950, pág. 454.

³⁶⁰.- Loc. cit., párr. 50.

Este razonamiento permitió al Tribunal afirmar que los expertos gozan de los privilegios e inmunidades de la Sección 22 durante toda la duración de sus misiones, se encuentren o no de viaje ³⁶¹. La impecabilidad del razonamiento del Tribunal se refuerza si realizamos un análisis coherente de la Convención y pensamos en el hecho de que muchos funcionarios de las Naciones Unidas pueden tener que realizar viajes en el cumplimiento de sus actuaciones oficiales y seguirán gozando durante ellos de los privilegios e inmunidades que tienen reconocidos aunque la Convención no prevea una disposición expresa sobre los privilegios e inmunidades de los funcionarios durante sus viajes oficiales.

Realizando este análisis de la sección 22, más de carácter comparativo que descriptivo, hemos puesto nuevamente de relieve los problemas que suscita la distinción entre funcionarios y expertos, al tiempo que sus resultados nos permiten avanzar unas reflexiones sobre el estatuto jurídico de los expertos. Así, aunque sus privilegios e inmunidades no son de carácter personal, como los de los agentes diplomáticos ³⁶², sino de carácter funcional, algunos de ellos se asimilan a los de éstos ³⁶³. Otros, por contra, están tan conectados a la realización de sus funciones que sólo hallan algún paralelismo en los privilegios e inmunidades concedidos a la Organización.

Ha de indicarse, por último, que la existencia de otras normas de carácter convencional que regulan el estatuto de los expertos en misión no es obstáculo a la aplicación de las disposiciones concretas y, en especial, de los principios que se derivan de la Sección 22 de la Convención General en la medida en que muchas de estas normas remiten, directamente o con carácter supletorio, a las propias disposiciones de la Convención General.

³⁶¹.- Ibid., párr. 52.

³⁶².- Aunque en su fundamento, los privilegios e inmunidades de los agentes diplomáticos se conceden también, no en beneficio de las personas, "sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados" (párrafo cuarto del preámbulo de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas). Vid. *infra*, Capítulo Séptimo, epígrafe IV).

³⁶³.- En el Estudio de la Secretaría de 1967, pág. 296, se dice, reproduciendo correspondencia del asesor jurídico de 1956, que la Asamblea General al aprobar la Convención General no estipuló para los expertos en misión la exención de impuestos "aún cuando les confirió un estatuto casi diplomático del que no disfrutaban los funcionarios de la Secretaría".

B) OTRAS NORMAS DE CARACTER CONVENCIONAL.

Además de la Convención General y, en su caso, los pertinentes anexos para cada Organismo especializado de la Convención sobre los privilegios e inmunidades de los Organismos especializados, son numerosos los acuerdos celebrados entre la Organización y Estados, Miembros o no de las Naciones Unidas, que contienen disposiciones expresas en relación con los privilegios e inmunidades de los expertos en misión.

Así, el Acuerdo de sede con los Estados Unidos incluye a los expertos en misión por cuenta de las Naciones Unidas entre las categorías de personas a las que las autoridades de los Estados Unidos no pondrán obstáculo alguno al tránsito de entrada y salida del distrito de la sede ³⁶⁴. Tan escueta previsión ha de entenderse con la referencia al carácter complementario que el Acuerdo de sede tiene en relación con la Convención General ³⁶⁵, aunque ya señalamos en el Capítulo Primero la compleja situación que se derivaba de la no adhesión de Estados Unidos a la Convención General hasta 1970.

Este carácter complementario, sin embargo, no se refleja en el Acuerdo de sede con Suiza ³⁶⁶ por la sencilla razón de que Suiza, no siendo Miembro de la Organización, no estaba llamada a ser parte en la Convención General. Es por ello que este Acuerdo de sede se celebra con una orientación distinta y no complementaria de la Convención General. Así, en relación con los expertos en misión, se reproducen, de manera textual ³⁶⁷, las mismas disposiciones de la sección 22 de la Convención

³⁶⁴.- Sección 11, apartado 2 del Acuerdo de sede con los Estados Unidos ya citado, aprobado mediante la resolución 169 (II) de la Asamblea General.

³⁶⁵.- Sección 26 del Acuerdo de Sede.

³⁶⁶.- Acuerdo provisional sobre los privilegios e inmunidades de la Organización de las Naciones Unidas celebrado entre el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas y el Consejo federal suizo, Berna 11 de junio de 1946 y Nueva York 1 de julio de 1946 ya citado (UNTS, Vol. 1, pág. 163).

³⁶⁷.- Sección 19 del Acuerdo de sede.

General ³⁶⁸.

Por su parte, en algunos otros acuerdos de sede, como en el Acuerdo relativo a la sede de la Comisión Económica para Asia y Extremo Oriente en Thailandia ³⁶⁹ y el relativo a la sede de la Comisión Económica para América Latina en Chile ³⁷⁰ se establece una disposición que cubre el estatuto en dichos países de los expertos en misión por cuenta de las Naciones Unidas con una doble particularidad: por un lado, se utiliza una concepción mucho más neutra e indefinida de tal manera que dichos Acuerdos se refieren genérica y eufemísticamente a las personas distintas de los funcionarios o que no son funcionarios de la CEPALO o de la CEPAL, pero que cumplen misiones relativas a la CEPALO o a la CEPAL; por otro lado, se confiere a estas personas los mismos privilegios e inmunidades que se conceden a los funcionarios de la respectiva Comisión Económica ³⁷¹. Si, por un lado, el concepto utilizado permite englobar más ampliamente distintas categorías de personas, el que se les concedan los mismos privilegios e inmunidades que a los funcionarios no tiene en cuenta las particularidades de las funciones asignadas a estas personas.

No se puede afirmar, sin embargo, que estemos, en relación con el estatuto de los expertos en misión, en presencia de un modelo distinto de acuerdo de sede para las Comisiones Económicas regionales. De hecho, el Acuerdo de sede de la Comisión

³⁶⁸.- De manera parecida, antes de que España fuera parte en la Convención General, en el Acuerdo celebrado entre las Naciones Unidas, la OIT, la FAO, la UNESCO, la OACI, la OMS, la UIT, la OMM, el OIEA, la UPU y la OCMI, y el Gobierno de España relativo a asistencia técnica, Madrid 3 de mayo de 1969, se reproducían casi literalmente las disposiciones de la Sección 22 (BOE de 6 de marzo de 1970, reproducido asimismo en AJNU 1969, Documento ST/LEG/SER.C/7, pág. 20).

³⁶⁹.- Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el gobierno de Thailandia relativo a la sede de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente en Thailandia, Ginebra, 26 de mayo de 1954 (UNTS, Vol. 260, pág. 35).

³⁷⁰.- 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).

³⁷¹.- Salvo, en el caso del Acuerdo relativo a la sede de la CEPAL, del derecho a importar, libre de derechos aduaneros y de otros gravámenes, muebles y efectos personales, incluidos los automóviles.

Económica para África ³⁷² retoma el escuetismo del Acuerdo de sede con Estados Unidos y el gobierno de Etiopía sólo concederá a las "personas, distintas de los funcionarios, que cumplen misiones para la CEA" las facilidades necesarias para sus desplazamientos en tránsito de o hacia la sede ³⁷³.

Entre muchos otros acuerdos de sede que contienen disposiciones expresas sobre el estatuto de los expertos podemos señalar el 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 ³⁷⁴ que establece en su artículo IV que

"los miembros de la Junta de Consejeros del Instituto y los observadores invitados por la Junta para participar en casos especiales, que no sean funcionarios de las Naciones Unidas, gozarán de las prerrogativas e inmunidades establecidas en los artículos VI y VII de la Convención para los peritos que formen parte de misiones de las Naciones Unidas."

Salvo en lo que respecta a la excepcionalidad de considerar a los observadores, aunque sólo sea a efectos de privilegios e inmunidades, como expertos en misión, los miembros de la Junta de Consejeros del Instituto son, sin lugar a dudas, personas designadas a título personal y, como hemos dicho, la práctica los asimila a los expertos en misión.

Otros acuerdos de sedes de órganos subsidiarios o para la celebración de conferencias o períodos de sesiones de órganos, prevén también para los expertos las facilidades, cortesías, privilegios e inmunidades que sean necesarios para el libre ejercicio de sus funciones. Una referencia genérica como esta, convertida en auténtica cláusula de estilo permite adaptar los privilegios reconocidos a las necesidades

³⁷².- Acuerdo relativo a la sede de la Comisión Económica para África, Addis Abeba 18 de junio de 1958, ya citado (UNTS, Vol. 317, pág. 101).

³⁷³.- Aunque, a diferencia del Acuerdo de sede con Estados Unidos y de la propia Convención General, aquí sí se reconocen al menos estas facilidades para los conyúges de dichas personas.

³⁷⁴.- Firmado en Nueva York el 31 de marzo de 1981 y reproducido parcialmente en AJNU 1981, Documento ST/LEG/SER.C/19, pág. 9.

particulares de cada supuesto y, de acuerdo con los criterios del Estado huésped, pueden concederse más y distintos privilegios de los reconocidos en la Convención General ³⁷⁵.

En relación con los expertos de asistencia técnica que puedan considerarse expertos en misión estrictamente ³⁷⁶, ya hemos indicado que en el Acuerdo Modelo de Asistencia Básica ³⁷⁷ se establece que todos ellos se consideran incluidos dentro de la expresión "personas que prestan servicios" y a todas estas personas el Gobierno que recibe la asistencia concederá los mismos privilegios e inmunidades que a los funcionarios de las Naciones Unidas.

Por último, como ya hemos señalado, el estatuto de los miembros de las fuerzas de operaciones de mantenimiento de la paz viene regido en especial por los correspondientes acuerdos entre las Naciones Unidas y el Estado receptor. Es usual en estos acuerdos la remisión a las correspondientes disposiciones de la Convención General, aunque ya hemos indicado las imprecisiones y variedades que presenta la práctica internacional ³⁷⁸. Es por ello que el Modelo de acuerdo con el Estado receptor sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz precisa claramente qué personas podrán ser consideradas expertos en misión en el sentido del artículo VI de la Convención General ³⁷⁹.

³⁷⁵.- Entre la abundante casuística podemos señalar, por ejemplo, que en el Convenio entre las Naciones Unidas y Venezuela relativo a las disposiciones para la celebración del 12º período de sesiones de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina en Caracas, Santiago de Chile 18 de noviembre de 1966, se disponía que a los expertos, al igual que a los funcionarios y a los representantes de los Estados, se les concederían las inmunidades y prerrogativas acordadas a los "funcionarios diplomáticos" (reproducido en AJNU 1967, Documento ST/LEG/SER.C/5, pág. 63).

³⁷⁶.- Vid. supra lo señalado en III.2.

³⁷⁷.- Reproducido en el Documento DP/107 ya citado.

³⁷⁸.- Por ejemplo, el Acuerdo con la república del Congo, no efectuaba esta remisión a la Convención General, con lo que esta sólo podría operar de forma supletoria si el Estado en cuestión fuera parte en ella. Vid. el Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y la república del Congo (Leopoldville) relativo 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).

³⁷⁹.- Vid. supra en III.3 y el párrafo 26 del Modelo de Acuerdo, Documento A/45/594 ya citado.

C) LA PRACTICA ESTABLECIDA POR LA ORGANIZACION.

A lo largo de este Capítulo ha quedado claramente subrayada la importancia que la práctica establecida por la Organización tiene en relación con la clarificación y determinación tanto de las personas a las que la Organización considera como expertos en misión como del contenido y alcance de los privilegios e inmunidades de los que pueden ser titulares. De hecho, si la calidad de experto en misión se determina por el ejercicio de funciones por cuenta de la Organización y los privilegios e inmunidades responden a las necesidades funcionales, es evidente que es la propia práctica la que va estableciendo, caso a caso, las reglas y especificaciones pertinentes.

Así, la extendida práctica de la Secretaría General en la contratación de expertos y consultores externos ha dado lugar a la adopción de Instrucciones Administrativas que, como ya señalamos, en un primer momento tampoco contribuyeron a clarificar los conceptos. Con los desarrollos posteriores en relación con los expertos externos y con las Instrucciones Administrativas conexas relativas al personal de cooperación técnica y a los contratistas individuales ³⁸⁰ ha surgido un complejo conjunto de normas de derecho administrativo internacional en las que no faltan disposiciones sobre los privilegios e inmunidades. Se establece, por ejemplo, que los contratistas individuales, que no son ni miembros del personal ni funcionarios, puedan ser considerados como expertos en misión, aunque en el caso de que el servicio temporal que preste el individuo necesite ser protegido con todas las inmunidades funcionales de un funcionario, el individuo en cuestión no será considerado contratista individual sino que será contratado como personal temporal, es decir, como funcionario ³⁸¹.

En relación con los expertos de asistencia técnica también hemos señalado que, de acuerdo con la Secretaría, la determinación de si un experto de asistencia técnica es un experto en misión o un funcionario de la Organización dependerá de la naturaleza de sus funciones, de las condiciones en que las ejerce y del vínculo que le une con la

³⁸⁰.- ST/AI/297 y ST/AI/295 de 19 de noviembre de 1982 ya citadas.

³⁸¹.- Vid. la Instrucción Administrativa ST/AI/295 de 19 de noviembre de 1982, "Personnel temporaire et entrepreneurs individuels", pág. 4.

Organización, en definitiva, de las condiciones de su nombramiento ³⁸².

En general también, ha sido la propia evolución de la práctica en la celebración de acuerdos internacionales la que ha permitido la elaboración de Acuerdos Modelos, tanto para la asistencia técnica como para las operaciones de mantenimiento de la paz, que, aunque adaptables a las circunstancias de cada caso, se configuran como unas pautas completas que han demostrado su validez.

Por otro lado, la importancia de la práctica fué puesta de manifiesto por el Tribunal Internacional de Justicia cuando en su Dictamen sobre la aplicabilidad de la Sección 22 reconoció que "en la práctica", las Naciones Unidas han tenido ocasión de confiar misiones cada vez más variadas a personas que no tienen la condición de funcionario, al tiempo que señalaba los numerosos órganos que se han ido estableciendo y cuyos miembros son designados a título personal. Como ya hemos indicado, el Tribunal afirmaría que

"En todos estos casos, se desprende de la práctica de las Naciones Unidas que las personas así designadas, y en particular los miembros de esos comités o comisiones, han sido consideradas como expertos en misión en el sentido de la sección 22." ³⁸³

Por último, ha de señalarse la importante función que realizan las opiniones jurídicas de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, tanto interpretando como precisando la aplicación práctica de las normas existentes. Además de ello, la Secretaría contribuye también a la fijación de la práctica como norma propia de la Organización mediante sus Estudios y Repertorios de la práctica de los órganos de las Naciones Unidas.

³⁸².- Vid. Estudio de la Secretaría de 1967, pág. 275.

³⁸³.- Loc. cit., párr. 48. Vid. *supra*, en este Capítulo, epígrafe III.4.C).

3.- LA ACCION DE PROTECCION DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS EN RELACION CON LOS EXPERTOS EN MISION.

De entre las varias aportaciones que el Dictamen del Tribunal Internacional de Justicia sobre la reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas realizó en relación con el derecho relativo a las Organizaciones internacionales, nos interesa resaltar ahora el reconocimiento que hizo de la tesis de que, para garantizar la independencia en el ejercicio de sus funciones, la Organización podía proteger internacionalmente al personal a su servicio ³⁸⁴. En efecto, el Tribunal afirmó que

"Pour que l'agente puisse s'acquitter de ses devoirs de façon satisfaisante, il faut qu'il sente que cette protection lui est assurée par l'Organisation et qu'il peut compter sur elle. Afin de garantir l'indépendance de l'agent et, en conséquence, l'action indépendante de l'Organisation elle-même, il est essentiel que l'agent, dans l'exercice de ses fonctions, n'ait pas besoin de compter sur une autre protection que celle de l'Organisation (sauf, bien entendu, la protection plus directe et plus immédiate due par l'Etat sur le territoire duquel il peut se trouver). En particulier, il ne doit pas avoir à s'en remettre à la protection de son propre Etat." ³⁸⁵

Para el Tribunal, la protección funcional de sus agentes está necesariamente implícita en la Carta de las Naciones Unidas, habida cuenta de las funciones confiadas a la Organización y de la naturaleza de las misiones de sus agentes. La apreciación del Tribunal, que se refiere siempre a los agentes, es igualmente predicable de los funcionarios que de los expertos en misión. Es más, en el caso concreto, las personas que habían sido víctimas de los daños, podían ser consideradas, en su calidad de mediadores, estrictamente como expertos en misión.

Esta capacidad de la Organización para proteger funcionalmente a sus agentes, se vé reforzada por el hecho de que la Convención General, como dijimos en el Capítulo Primero, establece obligaciones de los Estados Miembros para con las

³⁸⁴.- Acción que se ha venido en denominar protección funcional para denotar el paralelismo con la institución de la protección diplomática a cargo de los Estados.

³⁸⁵.- CIJ lo. cit., pág. 183.

Naciones Unidas, por lo que corresponde a ésta un interés jurídico real para asegurar el respeto de todas las disposiciones de la Convención General, ya se refieran a la propia Organización, a los representantes de los Estados Miembros, a los funcionarios o a los expertos en misión.

Junto a este enfoque de protección funcional, importante por supuesto para el personal al servicio de las Naciones Unidas, conviene plantear también los problemas jurídicos que suscita la controversia entre las Naciones Unidas y un Estado Miembro en relación con la aplicación de la Convención General. Efectivamente, de la inaplicación en la persona de un funcionario o experto en misión de alguna de las disposiciones recogidas en la Convención General puede derivarse una controversia sobre la aplicación e interpretación de dicha Convención. En relación con todo esto, los planteamientos y las consecuencias de la opinión consultiva del Tribunal Internacional de Justicia sobre el que se conoció como asunto Mazilu, aportan nuevas luces al estatuto jurídico de los expertos en misión.

A) LA EXIGENCIA DE RESPETO DE LAS PRERROGATIVAS E INMUNIDADES.

Como máxima autoridad administrativa de la Organización ³⁸⁶, compete inicialmente al Secretario General la responsabilidad de promover y exigir de los Estados Miembros el respeto de los privilegios e inmunidades de todas las personas que ejercen funciones por cuenta de la Organización. No se halla solo, sin embargo, ante esta a veces delicada misión, ya que, de manera especial, en dos órganos de las Naciones Unidas se ha planteado repetidas veces el necesario respeto de los privilegios e inmunidades de los funcionarios y expertos en misión: por un lado, la propia Asamblea General y su Quinta Comisión, a la que se asignan las cuestiones administrativas y de presupuesto; y, por otro lado, la Comisión de Derechos Humanos.

³⁸⁶.- Artículo 97 de la Carta.

a) La labor de la Asamblea General.

En 1980, en un proceso en el que convergieron la Comisión de Derechos Humanos ³⁸⁷ y el Comité Administrativo de Coordinación ³⁸⁸, cada uno desde su propia perspectiva competencial, se puso de manifiesto la preocupación de estos órganos por las violaciones de los derechos humanos de los funcionarios de las Naciones Unidas y la denegación de los derechos reconocidos en la Convención General. En la Quinta Comisión se planteó la cuestión y, entendiendo que se trataba de un problema de aplicación práctica de las convenciones en vigor ³⁸⁹, se aprobó un proyecto de resolución ³⁹⁰ que, a su vez, sería adoptado por la Asamblea General. En la resolución de la Asamblea General ³⁹¹, después de recordar los artículos 100 y 105 de la Carta, así como las Convenciones sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas y de los Organismos especializados, se hacía un llamamiento a todos los Estados Miembros para que respetasen los privilegios e inmunidades otorgados en dichos instrumentos y se pedía al Secretario General que presentase un informe sobre los casos en que no se respetaba plenamente el estatuto internacional del personal de las Naciones Unidas o de los Organismos especializados.

Como presupuesto previo, hemos de indicar que, en el primer Informe del Secretario General sobre esta cuestión ³⁹², se indicaba que, en ese contexto, el término funcionario debía abarcar

³⁸⁷.- Resolución 31 (XXXVI) de 11 de marzo de 1980 de la Comisión de Derechos Humanos.

³⁸⁸.- Vid. Anexo I, sobre "Seguridad e independencia de la Administración Pública Internacional", del Informe sinóptico anual del Comité Administrativo de Coordinación para 1979/1980, Documento E/1980/34 de 15 de abril de 1980.

³⁸⁹.- Así lo afirmó el Presidente de la Quinta Comisión cuando en la sesión de este órgano de 13 de diciembre de 1980 se planteó por el representante de la Unión Soviética, Sr. KUDRYAVTSEV, si el proyecto de resolución presentado por la delegación de los Países Bajos no era más bien competencia de la Sexta Comisión, encargada de las cuestiones jurídicas. Vid. Documento A/C.5/35/SR.58, párr. 34 y 35.

³⁹⁰.- Vid. Informe de la Quinta Comisión, Documento A/35/777 de 16 de diciembre de 1980.

³⁹¹.- Resolución 35/212 de 17 de septiembre de 1980.

³⁹².- 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 ya citado.

"a los funcionarios, expertos en misión, empleados contratados localmente y, en general, todas las personas que desempeñan funciones o servicios para el sistema de las Naciones Unidas." ³⁹³

De manera parecida, en la Instrucción Administrativa de 10 de diciembre de 1982 sobre "Notificación de los casos de detención o prisión de funcionarios u otros agentes de las Naciones Unidas o de sus familiares", se afirma que

"el término "agente de las Naciones Unidas" incluye a los oficiales (funcionarios) de las Naciones Unidas y a los expertos en misión de las Naciones Unidas, sin limitarse necesariamente a ellos." ³⁹⁴

Como dijimos anteriormente, esta consideración global responde a la ambivalencia de los términos utilizados, a la falta de definiciones precisas en la práctica y el derecho de la función pública internacional ³⁹⁵ y a la conveniencia práctica en la realización de los Informes que, a petición de la Asamblea General, ha ido presentando en cada período de sesiones el Secretario General y que son acogidos con preocupación por la Asamblea General. En ellos se recogen supuestos en que funcionarios de las Naciones Unidas, en su sentido lato, han sufrido algún tipo de menoscabo en el disfrute de los privilegios e inmunidades que tienen reconocidos, siendo particularmente significativos los casos de arresto, detención y secuestro ³⁹⁶.

El fundamento de las resoluciones de la Asamblea General solicitando estos

³⁹³.- Ibid., párr. 3 b).

³⁹⁴.- Vid. Anexo I de la Instrucción Administrativa, Documento ST/AI/299, reproducido en Respeto de las prerrogativas e inmunidades de los funcionarios de las Naciones Unidas y los organismos especializados y organizaciones afines. Informe del Secretario General, Documento A/C.5/38/17 de 20 de octubre de 1983.

³⁹⁵.- Vid. supra en este Capítulo, epígrafe I.

³⁹⁶.- Como se reconoce en el último Informe, la mayoría de los casos se refieren al arresto, detención o secuestro de funcionarios del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS). En el Anexo I de ese Informe se relacionan los 78 casos de funcionarios arrestados y detenidos o desaparecidos a 30 de junio de 1991. Vid. Informe presentado por el Secretario General en nombre de los miembros del Comité Administrativo de Coordinación y con su aprobación, Documento A/C.5/46/4 de 1 de octubre de 1991.

Informes y exhortando a los Estados Miembros a que respeten los privilegios e inmunidades reconocidos está en el derecho de las Naciones Unidas de ejercer la protección funcional de su personal ³⁹⁷. Protección funcional que no se explica tan sólo por la vinculación jurídica del personal con la Organización, sino porque los privilegios e inmunidades que se conceden a los funcionarios y expertos son otorgados en beneficio de la Organización y para facilitar el ejercicio independiente de funciones en interés de ésta ³⁹⁸. Por tanto, la Organización debe poder verificar si se estaba realizando o no una actuación oficial, cuestión que de otra parte corresponde sólo a ella determinar, y, en consonancia con ello, exigir el respeto de los privilegios o inmunidades pertinentes o, en su caso, renunciar a la inmunidad.

Es por ello también que, en las citadas resoluciones, se exhorta a los Estados Miembros a permitir que el Secretario General o el jefe ejecutivo de la Organización interesada ejerzan plenamente el derecho a la protección funcional y se exhorta también al Secretario General a que, en su calidad de más alto funcionario administrativo de las Naciones Unidas, continúe actuando personalmente como coordinador de la labor de promover y garantizar la observancia de los privilegios e inmunidades de los funcionarios de las Naciones Unidas.

b) La labor de la Comisión de Derechos Humanos.

Desde su propia perspectiva competencial, la Comisión de Derechos Humanos ha centrado sus preocupaciones en el pleno disfrute de los derechos humanos por parte de los funcionarios de las Naciones Unidas y de los Organismos especializados. No obstante, sus llamamientos a los Estados Miembros y sus exhortaciones al Secretario General se conectan también con el respeto a los privilegios e inmunidades y con el

³⁹⁷.- Vid. en el primer Informe del Secretario General, Documento A/C.5/36/31 ya citado, párr. 8.

³⁹⁸.- De ahí la remisión que a los artículos 100 y 105 de la Carta se efectúa en los preámbulos de todas las resoluciones adoptadas sobre esta cuestión. Resoluciones 35/212 de 17 de diciembre de 1980, 36/232 de 18 de diciembre de 1981, 37/236 de 21 de diciembre de 1982, 38/230 de 20 de diciembre de 1983, 39/244 de 18 de diciembre de 1984, 40/258 C de 18 de diciembre de 1985, 41/205 de 11 de diciembre de 1986, 42/219 de 21 de diciembre de 1987, 43/225 de 21 de diciembre de 1988, 44 /186 de 19 de diciembre de 1989 y 45/240 de 21 de diciembre de 1990.

contenido de las resoluciones aprobadas por la Asamblea General al respecto.

Al margen de la resolución ya citada de 1980, la Comisión de Derechos Humanos retomó su inquietud por el tema con la adopción de la resolución 1987/21 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías ³⁹⁹. A partir del período de sesiones de 1988, la Comisión de Derechos Humanos ha prestado su atención a este problema adoptando las pertinentes resoluciones ⁴⁰⁰ y el Secretario General ha presentado Informes anuales sobre el tema de la "Detención de funcionarios de las Naciones Unidas y de sus Organismos especializados" tanto a la Subcomisión como a la propia Comisión de Derechos Humanos ⁴⁰¹.

Ha de precisarse que estos Informes los enfoca el Secretario General con una perspectiva más concreta y distinta de la que adopta en los Informes que anualmente sigue presentando a la Asamblea General por intermedio de la Quinta Comisión: en aquellos se subrayan las violaciones de los derechos humanos que sufren los funcionarios de las Naciones Unidas y en éstos, además de las referencias pertinentes a violaciones de derechos humanos, se informa también de violaciones de otros privilegios e inmunidades que tienen reconocidos los agentes de las Naciones Unidas.

En esta perspectiva de respeto de los derechos humanos, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías decidió ⁴⁰² la designación de una relatora especial para el estudio del tema, la Sra. Concepción BAUTISTA, que hasta la fecha ha presentado tres Informes sobre la protección de los derechos humanos

³⁹⁹.- De 3 de septiembre de 1987. Con ella, la Subcomisión manifestaba también su preocupación por la situación personal del funcionario de las Naciones Unidas y Director del Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarme (UNIDIR), Sr. Livio BOTA, al que el gobierno rumano no dejaba abandonar su país.

⁴⁰⁰.- Resoluciones 1988/41 de 8 de marzo de 1988, 1989/28 de 6 de marzo de 1989, 1990/31 de 2 de marzo de 1990 y 1991/37 de 5 de marzo de 1991.

⁴⁰¹.- A la Comisión de Derechos Humanos le presenta un informe actualizado del anterior informe presentado a la Subcomisión. Vid., por ejemplo, Detención de funcionarios internacionales y de sus familias: informe actualizado del Secretario General, Documento E/CN.4/1989/19 de 9 de febrero de 1989.

⁴⁰².- Resolución 1988/9 de 31 de agosto de 1988.

de los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas y de sus familias ⁴⁰³. Los informes de la relatora especial utilizan la expresión funcionarios y expertos, respondiendo con ello probablemente a la propia inquietud de la Subcomisión sobre su estatuto jurídico. Esto se denota también en el hecho de que las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos se refieren tan sólo a los funcionarios de las Naciones Unidas y de los Organismos especializados, mientras que las de la Subcomisión se refieren a las violaciones de los derechos humanos de los funcionarios y de otras personas que actúan bajo la autoridad de las Naciones Unidas ⁴⁰⁴.

En definitiva, son varios los órganos de las Naciones Unidas que ponen de relieve la acuciante importancia que el respeto de los privilegios e inmunidades del personal al servicio de la Organización tiene para la realización, de manera independiente de sus funciones. Los esfuerzos del Secretario General y los llamamientos de la Asamblea General y de la Comisión de Derechos Humanos en este sentido tropiezan, sin embargo, con la posición de algunos Estados Miembros, reticentes a la ampliación subjetiva de las personas titulares de privilegios e inmunidades por considerarlo menoscabo de su jurisdicción interna.

B) LAS CONTROVERSIAS SOBRE LA APLICACION DE LAS PRERROGATIVAS E INMUNIDADES.

Los periódicos llamamientos de la Asamblea General para que los Estados Miembros respeten los privilegios e inmunidades del personal al servicio de las Naciones Unidas constituyen la demostración evidente de la existencia de supuestos de menoscabo o violación por los Estados de sus obligaciones internacionales al respecto. Para la Asamblea General, los Estados Miembros deben coordinar sus esfuerzos con el Secretario General para la pronta solución de los casos señalados en los informes

⁴⁰³.- Vid. Protección de los derechos humanos de los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas y de sus familias. Informe preliminar de la Sra. María Concepción Bautista, Documento E/CN.4/Sub.2/1989/28 de 28 de agosto de 1989 y, sobre el mismo tema, el Informe actualizado preparado por la relatora especial, Documento E/CN.4/Sub.2/1990/30 de 21 de agosto de 1990 y la Nota de la relatora especial, Documento E/CN.4/Sub.2/1991/23 de 28 de agosto de 1991 y Informe definitivo preparado por la relatora especial, Documento E/CN.4/Sub.2/1992/19 de 13 de julio de 1992.

⁴⁰⁴.- Resolución 1990/20 de 30 de agosto de 1990 de la Subcomisión.

presentados por éste.

El objeto es, pues, la solución de las disputas por la vía de la negociación y colaboración. Así se deriva también de lo dispuesto en el apartado b) de la Sección 29 de la propia Convención General que establece que

"Las Naciones Unidas tomarán las medidas adecuadas para la solución de:

...

b) disputas en que esté implicado un funcionario de las Naciones Unidas, que por razón de su cargo oficial disfruta de inmunidad, si el Secretario General no ha renunciado a tal inmunidad."

Al igual que hemos señalado en otros momentos, en esta disposición ha de entenderse que el término funcionario engloba a todo el personal al servicio de las Naciones Unidas ⁴⁰⁵ por lo que el principio de adopción de las medidas adecuadas por parte de la Organización es predicable también en relación con los expertos en misión. Los Informes del Secretario General recogen las actuaciones y esfuerzos, tanto del Secretario General como de los jefes ejecutivos de las Organizaciones interesadas, para la solución de los casos concretos planteados y el escrupuloso respeto de los privilegios e inmunidades ⁴⁰⁶.

Además de reafirmar este principio general de la negociación y colaboración, la Convención General establece un mecanismo propio para la solución de controversias. Así, la Sección 30 de la Convención dispone que

⁴⁰⁵.- Como ya hemos indicado, esta afirmación debe conectarse con los principios del interés de la Organización y de cooperación con los Estados Miembros establecidos en las Secciones 23 y 21 de la Convención General.

⁴⁰⁶.- En un plano no estrictamente estatal, pueden indicarse los renovados esfuerzos del Secretario General y de las fuerzas de la FPNUL para conseguir la liberación, finalmente frustrada, del teniente coronel William Richard HIGGINS, oficial norteamericano Jefe del Grupo de Observadores del Líbano destacados de la ONUVT para asistir a la FPNUL en el desempeño de sus tareas. Vid. Informe especial del Secretario General sobre la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano, Documento S/19167 de 14 de marzo de 1988. Como dijimos anteriormente, tratándose de un miembro de categoría superior de operaciones de mantenimiento de la paz su estatuto sería el mismo que en la Convención General se determina para los altos funcionarios de la Organización, es decir, las prerrogativas e inmunidades que se otorgan a los enviados diplomáticos.

"Todas las diferencias que surjan de la interpretación o aplicación de la presente Convención, serán referidas a la Corte Internacional de Justicia, a menos que en un caso determinado, las partes convengan en recurrir a otra vía de solución. Si surge una diferencia de opinión entre las Naciones Unidas por una parte, y un Miembro por la otra, se solicitará una opinión consultiva sobre cualquier cuestión legal conexa, de acuerdo con el artículo 96 de la Carta y el artículo 65 del Estatuto de la Corte. La opinión que dé la Corte será aceptada por las partes como decisiva."

La primera frase de esta Sección prevé el caso de que surja una diferencia entre Estados partes sobre la interpretación o aplicación de la Convención y establece la obligación convencional de someter la diferencia al Tribunal Internacional de Justicia, salvo que las partes convengan en recurrir a otra vía, con el objeto de resolver la diferencia. La disposición que nos interesa, sin embargo, es la establecida en el segundo párrafo de esta Sección por un doble motivo: porque el mecanismo que establece es el que deberá ponerse en marcha cuando, en el ejercicio de su función de protección funcional, surja una diferencia entre la Organización y un Estado parte; y porque nos permite poner nuevamente de relieve ⁴⁰⁷ que, como reafirmaría el Tribunal Internacional de Justicia en su Dictamen de 1989,

"Las Naciones Unidas mismas están íntimamente y en la mayoría de los casos directamente interesadas en la aplicación de la Convención General." ⁴⁰⁸

El objeto de los dos mecanismos establecidos en la Sección 30 es el mismo, la solución de la diferencia, justificándose las particularidades del mecanismo del segundo párrafo de dicha Sección por la calidad de Organización internacional de una de las partes en la diferencia. Los problemas jurídicos fundamentales creemos que se centran en, por un lado, determinar a partir de qué momento surge una diferencia o cuándo las medidas adoptadas por las Naciones Unidas para resolver la disputa se revelan insuficientes y, por otro lado, en la especial posición del Secretario General.

⁴⁰⁷. - Vid. *supra* Capítulo Primero.

⁴⁰⁸. - *Loc. cit.*, párr. 33.

En el asunto de la aplicabilidad de la Sección 22, la opinión consultiva al Tribunal Internacional de Justicia se solicitó, no en virtud de la Sección 30, sobre la que operaba una reserva rumana, sino de conformidad con la facultad que el artículo 96 de la Carta concede para solicitar opiniones consultivas. Esto explica la prudencia de los términos empleados, tanto en la solicitud de dictamen formulada por el Consejo Económico y Social ⁴⁰⁹ como en el propio dictamen del Tribunal. En una construcción, jurídicamente algo forzada, el Tribunal afirmó que

"había surgido una divergencia de opiniones entre las Naciones Unidas y el Gobierno rumano en cuanto a la aplicabilidad de la Convención al caso del Sr. Dumitru Mazilu. Ahora bien, no hay que confundir esa divergencia de opiniones, como tampoco la cuestión planteada a la Corte habida cuenta de esa divergencia, con la diferencia entre las Naciones Unidas y Rumania sobre la aplicación de la Convención General al caso del Sr. Mazilu." ⁴¹⁰

El objeto de esta construcción era salvar la reserva rumana a la Sección 30 de la Convención General aunque, como indicaba el Magistrado SHAHABUDDEEN en su opinión individual

"es bastante claro que la solicitud tiene por objeto obtener una respuesta, no sólo sobre la cuestión de si la sección 22 del artículo VI de la Convención General es aplicable en principio 'al caso del Sr. Dumitru Mazilu en su calidad de Relator Especial de la Subcomisión', sino también, en caso afirmativo, sobre la manera en que es aplicable en las circunstancias particulares de este asunto. Si se consideran el contexto y la estructura de la solicitud, las distinciones de orden técnico entre los conceptos de 'aplicabilidad' y 'aplicación' no tienen por efecto excluir esos aspectos, a condición de que la respuesta no se inmiscuya en ninguna cuestión relativa a la posible vulneración de un privilegio o inmunidad determinado." ⁴¹¹

⁴⁰⁹.- Resolución 1989/75 de 24 de mayo de 1989.

⁴¹⁰.- Loc. cit., párr. 38.

⁴¹¹.- Loc., cit, pág. 47.

Podría afirmarse, como señalaba RUZIE ⁴¹², que, además de la distinción gramatical entre aplicabilidad y aplicación, el Tribunal realizaba una interpretación restrictiva del término controversia al apuntar que no todas las divergencias de opinión podían considerarse como diferencias o controversias. El razonamiento del Tribunal respondía, sin embargo, a las circunstancias del caso y al propio *petitum* del Consejo Económico y Social. El planteamiento de este órgano y que también será defendido por el representante del Secretario General ante el Tribunal ⁴¹³, gira en torno al hecho de que se demandaba, con habilidad política y con escrupuloso respeto al Derecho Internacional, un Dictamen en abstracto sobre la cuestión jurídica de la aplicabilidad de la Convención al caso concreto. Se trataba de evitar que el procedimiento empleado guardara cualquier semejanza con el procedimiento previsto en la Sección 30 sobre la que operaba la reserva rumana ⁴¹⁴.

En definitiva, por tanto, nos hallamos ante consideraciones de carácter político. Cabe señalar también que son sólo órganos políticos de las Naciones Unidas los que pueden solicitar una Opinión consultiva al Tribunal Internacional de Justicia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96 de la Carta ⁴¹⁵. Al Secretario General, como más alto funcionario administrativo de las Naciones Unidas, le corresponde adoptar las medidas necesarias para solucionar las disputas y controversias, así como cuidar y exigir el respeto de los privilegios e inmunidades reconocidos en la Convención General para funcionarios y expertos, pero no tiene legitimación para iniciar por sí mismo el mecanismo jurisdiccional de solución de controversias establecido en la Sección 30.

⁴¹².- Vid. D. RUZIE: "L'avis consultatif de la Cour internationale de justice du 15 décembre 1989 sur la demande du Conseil économique et social des Nations Unies (L'affaire Mazilu)", Journal du Droit International, 1990.2, pág. 373.

⁴¹³.- Loc. cit., párr. 27.

⁴¹⁴.- Pero de la construcción del TIJ también resulta que si se le hubiera sometido una controversia sobre la aplicación de la Convención, el TIJ quizás hubiera encontrado una razón decisiva para ejercer su poder discrecional y no dictar la Opinión consultiva. Vid. E. DAVID: "L'avis de la Cour Internationale de Justice du 15 décembre 1989 sur l'applicabilité de la Sections 22 de l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies", AFDI 1988, pág. 311.

⁴¹⁵.- Están facultados para solicitar opiniones consultivas los siguientes órganos de las Naciones Unidas: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Comisión interina de la Asamblea General y el Comité de Peticiones de Revisión de Fallos del Tribunal Administrativo.

Otras normas internacionales que regulan el estatuto de determinados supuestos de expertos en misión, establecen también disposiciones para la solución de controversias derivadas de la interpretación o aplicación del correspondiente acuerdo, preveyéndose generalmente mecanismos de solución arbitral. Así se establece por ejemplo en la Sección 21 del Acuerdo de sede con los Estados Unidos, aunque en relación con esta disposición ha de señalarse que el Tribunal Internacional de Justicia tuvo que reafirmar la obligatoriedad del arreglo arbitral ante la negativa de los Estados Unidos a designar su árbitro en su Dictamen sobre la aplicabilidad de la obligación de someter una controversia a arbitraje con arreglo a la Sección 21 del Acuerdo de 26 de junio de 1947 relativo a la sede de las Naciones Unidas ⁴¹⁶.

Igualmente, el Acuerdo Modelo de Asistencia Básica prevé la fórmula del arreglo arbitral para las controversias que surjan entre el PNUD y el Gobierno receptor de la asistencia en relación con el Acuerdo y que no hayan sido resueltas por medio de negociaciones o por otro medio de solución aceptado de común acuerdo ⁴¹⁷. En el Acuerdo Modelo se prevé también la solución arbitral para las controversias que surjan entre el Gobierno y un experto operacional y no puedan resolverse mediante negociaciones y los buenos oficios del organismos de ejecución correspondiente ⁴¹⁸.

En el Modelo de Acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz ⁴¹⁹ se prevé, de acuerdo con la práctica anterior, un complejo procedimiento que tiene su origen en la adaptación de fórmulas arbitrales. Suscintamente expuesto, se prevé que toda controversia o reclamación de derecho privado en la que sea parte la operación de mantenimiento de la paz o cualquier miembro de ella y respecto de la cual no tengan jurisdicción los tribunales del país

⁴¹⁶.- CIJ, Recueil 1988, pág. 12. Existe una versión en español del Dictamen reproducida en Aplicabilidad de la obligación de someter una controversia a arbitraje con arreglo a la sección 21 del Acuerdo de 26 de junio de 1947 relativo a la Sede de las Naciones Unidas: Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia. Nota del Secretario General, Documento A/42/952 de 29 de abril de 1988. Vid. en relación con este asunto, infra, Capítulo Cuarto, epígrafe IV.3.A).

⁴¹⁷.- Artículo XII del Acuerdo Modelo de Asistencia Básica, Documento DP/107 ya citado.

⁴¹⁸.- Aunque, como hemos indicado supra, en III.2.B) los expertos operacionales no pueden ser considerados expertos en misión.

⁴¹⁹.- Vid. Documento A/45/594 ya citado.

receptor, será resuelta, de manera definitiva y obligatoria, por una comisión de reclamaciones creada a ese efecto ⁴²⁰. Cualquier otra controversia entre la operación de mantenimiento de la paz y el Gobierno se someterá, a menos que las partes acuerden otra cosa, a un tribunal arbitral ⁴²¹, mientras que las diferencias entre las Naciones Unidas y el Gobierno del país receptor

"emergentes de la interpretación o la aplicación de los presentes arreglos que entrañen una cuestión de principio relativa a la Convención se resolverán de conformidad con el procedimiento establecido en la sección 30 de la Convención." ⁴²²

En otras palabras, se facilita el mecanismo de solución de las controversias, bastando, por parte de las Naciones Unidas, la intervención del Secretario General para la designación de los miembros de las comisiones de reclamación o de los tribunales arbitrales, pero cuando se trata de cuestiones de principio, la competencia para acudir, en vía consultiva al Tribunal Internacional de Justicia, resta en manos de los órganos políticos de las Naciones Unidas y, evidentemente, se adecuará a las circunstancias políticas del caso.

El carácter político de las controversias planteadas en relación con el estatuto de los expertos en misión se pone agudamente de relieve si analizamos el estatuto de la Comisión Especial establecida de conformidad con la sección C de la resolución 687 (1991) de 8 de abril de 1991 para supervisar la destrucción, remoción o neutralización de las armas biológicas y químicas y misiles en poder del Iraq. Cabe señalar, en primer lugar, que, al establecer la Comisión Especial, el Secretario General indicó que "los miembros de la Comisión Especial, los expertos adjuntos a la misma y otros especialistas asignados para asistirle" serían considerados como expertos en misión ⁴²³.

⁴²⁰.- Ibid., párr. 51.

⁴²¹.- Ibid., párr. 53.

⁴²².- Ibid., párr. 54.

⁴²³.- Informe del Secretario General, Aplicación del párrafo 9 b) i) de la resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad, Documento S/22508 de 18 de abril de 1991.

En segundo lugar, y aunque Iraq es parte en la Convención General desde 1949⁴²⁴, el Secretario General estimó oportuno, teniendo en cuenta las tareas a desempeñar por la Comisión Especial, la concertación de acuerdos especiales sobre el estatuto de los miembros de la Comisión Especial⁴²⁵. Pese a todo ello, el incumplimiento por Iraq de sus compromisos ha comportado que reiteradamente el Consejo de Seguridad haya exigido el respeto y la aplicación completa de las prerrogativas e inmunidades establecidas⁴²⁶, planteándose incluso por algunos Estados la posibilidad de emprender acciones de fuerza para asegurar el cumplimiento de todos los compromisos aceptados por Iraq al finalizar el conflicto bélico en la zona del Golfo Pérsico.

Este caso pone de manifiesto que, aunque los principios básicos para la solución de controversias sean la negociación y la cooperación y la propia Convención establezca un mecanismo con la participación del Tribunal Internacional de Justicia para su solución, las circunstancias políticas pertinentes pueden comportar, en determinados casos, otro tipo de consecuencias al incumplimiento por parte de un Estado de sus obligaciones internacionales respecto a los expertos en misión.

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

No vamos a referirnos a las consecuencias directas que para el Sr. Dumitru MAZILU tuvo el dictamen de 15 de diciembre de 1989 sobre la aplicabilidad de la Sección 22 porque la violenta caída del régimen rumano trajo como consecuencia inmediata el cese de las presiones policiales sobre el relator especial, así como el goce

⁴²⁴.- Ratificó la Convención General, sin formular reservas, el 15 de septiembre de 1949. Vid. Multilateral Treaties ..., Status as at 31 december 1989, Documento ST/LEG/SER.E/8 ya citado.

⁴²⁵.- Cartas intercambiadas por el Secretario General de las Naciones y el Ministro de Relaciones Exteriores del Iraq, que rigen la condición, las prerrogativas y las inmunidades de la Comisión Especial y de los grupos de inspección establecidos en virtud de la resolución del Consejo de Seguridad, citadas en la Nota del Presidente del Consejo de Seguridad, Documento S/22746 de 28 de junio de 1991.

⁴²⁶.- Vid., por ejemplo, resoluciones 707 (1991) y 712 (1991) del Consejo de Seguridad de 15 de agosto y 19 de septiembre de 1991 respectivamente.

de los privilegios e inmunidades reconocidos en la Convención General ⁴²⁷. Nos interesan las consecuencias que en el plano jurídico y en la clarificación del concepto de expertos en misión ha originado el citado Dictamen.

Estas consecuencias se orientan en un doble sentido: por un lado, se clarifica la posición de los relatores especiales de la Subcomisión y de los propios miembros de la Subcomisión que, como dijimos, lo son a título personal; por otro lado, se refuerza el carácter absorbente del término experto en misión pues, con el amparo del Tribunal, bajo esta categoría se podrán englobar todas las personas a las que la Organización haya encomendado una misión y no sean funcionarios de la misma.

En relación con estas orientaciones y conectando con sus trabajos relativos a la protección de los funcionarios de las Naciones Unidas y de los Organismos especializados y sus familias, la Comisión de Derechos Humanos adoptó en su período de sesiones de 1991 una resolución en la que, después de recordar la Opinión consultiva del TIJ, pedía al Secretario General que tomase las medidas necesarias para que

"todos los relatores especiales y representantes especiales, los expertos independientes, los miembros de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y los miembros de los grupos de trabajo establecidos por la Comisión de Derechos Humanos sean considerados 'peritos que forman parte de misiones' en el contexto de la sección 22 del artículo VI de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, y a este respecto insta a los Estados a que cumplan con las obligaciones que les corresponden en virtud de la Convención;" ⁴²⁸

Se recogía así la idea de que todas las diferentes categorías de personas, que no son funcionarios y que desempeñan misiones por cuenta de la Comisión de Derechos

⁴²⁷.- Cuestión distinta sería el plantearnos la virtualidad que hubiera tenido la Opinión consultiva en el caso de que no se hubiera producido la caída del régimen rumano.

⁴²⁸.- Resolución 1991/33 de 5 de marzo de 1991 titulada Estatuto de los relatores especiales y representantes especiales, los expertos independientes, los miembros de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y los miembros de los grupos de trabajo establecidos por la Comisión de Derechos Humanos.

Humanos deben ser considerados expertos en misión ⁴²⁹. Con el Dictamen del Tribunal y con la posición de la Comisión de Derechos Humanos se trata sin duda de reforzar las garantías jurídicas de las personas designadas a título personal para cumplir funciones por cuenta de la Organización en un ámbito particularmente sensible. Como veremos en el Capítulo Tercero, la función de investigación y control en relación con situaciones de violaciones de derechos humanos es reticentemente admitida por los Estados y comporta riesgos también para las personas que formulan las comunicaciones y denuncias.

La Secretaría respondió a la petición de la Comisión de Derechos Humanos y tanto en la carta de invitación a los miembros de la Subcomisión, como en las cartas comunicando la designación, nombramiento o asignación de relatores, relatores especiales, representantes especiales o expertos independientes, ha pasado a hacerse constar que a estas personas se las considera como expertos en misión en el sentido del artículo VI de la Convención General y que, en esta calidad, tienen derecho al certificado de las Naciones Unidas previsto en la Sección 26 de la citada Convención ⁴³⁰.

Por su parte, el Consejo Económico y Social ⁴³¹ y la Asamblea General acogieron con agrado el Dictamen sobre el asunto Mazilu, subrayando particularmente que el Tribunal hubiera considerado que la Sección 22 era aplicable

"a las personas que no son funcionarios de las Naciones Unidas a las que la Organización haya encomendado una misión y que tienen, por tanto, derecho a gozar de las prerrogativas e inmunidades estipuladas en esa sección con miras al ejercicio independiente de sus funciones;" ⁴³²

⁴²⁹.- Vid. supra en III.4.

⁴³⁰.- Tal como reconoce la Secretaría, la expedición de estos certificados a miembros a título personal de órganos de derechos humanos se está convirtiendo en una práctica habitual. Vid. Medidas para garantizar al protección de los expertos independientes, miembros de la Subcomisión, relatores especiales, representantes y miembros de la Secretaría que los acompañan en misión. Informe del Secretario General, Documento E/CN.4/1992/13 de 10 de enero de 1992.

⁴³¹.- Resolución 1990/43 de 25 de mayo de 1990 del Consejo Económico y Social.

⁴³².- Resolución 45/240 de 21 de diciembre de 1990 de la Asamblea General.

De la constante y variada práctica de la Organización, de la opinión del Tribunal Internacional de Justicia, así como del contenido de estas últimas resoluciones, se puede afirmar, sin lugar a dudas, que nos hallamos en presencia de una norma consuetudinaria consolidada que asimila o considera como expertos en misión, a efectos de privilegios e inmunidades, a todas las personas a las que la Organización haya encomendado una misión.

CAPITULO TERCERO

**LAS PERSONAS QUE TIENEN RELACIONES OFICIALES CON LA
ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS A TITULO PARTICULAR**

En este tercer capítulo se abordará el estudio de aquellas personas que, sin tener el carácter de representantes de entidades no estatales, mantienen relaciones oficiales con la Organización de las Naciones Unidas a título particular. Se trata, en definitiva, de aquellas personas que se relacionan oficialmente con la Organización y que, por vía de definición negativa, no son ni representantes de los Estados, ni representantes de entidades no estatales, ni ejercen funciones por cuenta de la Organización, ni son funcionarios de la misma.

La expresión utilizada en la Comisión de Derecho Internacional refiriéndose a estas personas como aquellas que mantienen relaciones oficiales con la Organización ha de ser necesariamente matizada. Ni en la Carta ni en ningún otro instrumento figura exactamente definido en qué consiste un acto oficial o qué significa mantener relaciones oficiales¹. Habrá que ir, por tanto, al sentido corriente de los términos en su contexto. Así, habrá que entender que son relaciones oficiales aquellas que mantienen órganos de las Naciones Unidas con personas o grupos de personas particulares que están previstas o amparadas por el instrumento constitutivo o por un acto jurídico de la Organización o que consisten en el establecimiento de una vinculación jurídica determinada con la Organización. En definitiva, el carácter oficial de las relaciones dependerá de la existencia de una habilitación legal o de una relación jurídica².

La cuestión más compleja que se nos plantea se refiere a la delimitación exacta de las personas que pueden tener derecho a un estatuto especial. En efecto, si bien es necesaria una previsión jurídica para que podamos hablar de relaciones oficiales, las personas que, por ejemplo, envían peticiones o comunicaciones escritas a órganos de

¹.- Como hemos visto supra, en el epígrafe IV.1.A del Capítulo Segundo, se trata de expresiones funcionales que han de ponerse en su contexto y que por ello es más práctico no definir exactamente.

².- Quedan fuera de este concepto, por consiguiente, las personas que se dirigen o envían peticiones o comunicaciones a órganos de las Naciones Unidas sin que exista habilitación legal para su recepción y examen. El supuesto más claro lo pone de relieve el Tribunal Internacional de Justicia con el rechazo de las centenares de demandas que anualmente recibe de particulares. Tal como se indica en el correspondiente Anuario del TIJ, el Secretario del Tribunal comunica a los particulares que el Estatuto del Tribunal sólo permite ser partes en procedimientos a los Estados. Vid., por ejemplo, la referencia a las alrededor de mil doscientas demandas recibidas en el período comprendido entre el 1 de agosto de 1990 y el 31 de julio de 1991 en Annuaire 1990-1991, CIJ, La Haya 1991, pág. 194.

las Naciones Unidas y que no son ni recibidas en audiencia ni llamadas a testificar, mantienen un nivel tan bajo de relación oficial con la Organización que se hace difícil sostener que puedan ser titulares de ciertas facilidades, privilegios o inmunidades³. En todo caso, debería corresponder a los Estados la garantía de que, en el marco de lo previsto en la legalidad internacional, sus nacionales puedan dirigirse por escrito a los órganos de las Naciones Unidas. Debería corresponder, sin embargo, a los órganos de las Naciones Unidas garantizar que las personas a las que conceden audiencia o llaman a testificar puedan realizar estos actos oficiales y gocen, para ello, de las facilidades, privilegios e inmunidades funcionales necesarias.

Con estas premisas vamos a abordar un análisis sistemático de las diferentes categorías de personas que mantienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas a título particular. En los tres primeros epígrafes, más que plantear la cuestión de las relaciones oficiales a partir de la presunta existencia de un derecho general de petición otorgado a los individuos en derecho internacional, optamos por abordar el estudio de diferentes supuestos concretos, distinguiendo así entre las personas que formulan peticiones relativas a los territorios en fideicomiso, las personas que formulan peticiones relativas a los territorios no autónomos y las personas que envían comunicaciones relativas a los derechos humanos. El cuarto epígrafe se dedica al estudio de otras categorías de personas que mantienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas, bien porque son invitados por órganos de las Naciones Unidas, bien porque comparecen ante ellos como testimonios, bien porque celebran contratos con la Organización, bien porque reciben formación por parte de la Organización, bien sea, finalmente, porque informan de las actividades de las Naciones Unidas.

En relación con los tres primeros epígrafes y antes de abordar su examen, ha de indicarse que el derecho de petición previsto en la Carta de las Naciones Unidas en relación con los territorios bajo administración fiduciaria y los procedimientos establecidos para el examen de comunicaciones y denuncias relativas a los derechos humanos deben también enmarcarse en un contexto más general, que constituye, al

³.- En la idea de FEINBERG, para quien si cabe hablar de un derecho de petición en Derecho internacional, los titulares de este derecho deben tener garantías de poder ejercerlo y, por consiguiente, los Estados de los que son nacionales, deberían ofrecerles la protección necesaria. Vid. N. FEINBERG: "La pétition en Droit International", *RCADI*, 1932.II, Vol. 40, pág. 632.

mismo tiempo, una de las preocupaciones de la disciplina del Derecho internacional: las capacidades de los individuos en el orden internacional ⁴. Pese a que algunos sectores doctrinales la afirmen, la negación por la mayor parte de la doctrina de la personalidad jurídica internacional del individuo no constituye obstáculo alguno para que se pueda permitir el acceso de los individuos a determinadas instancias o a determinados procedimientos internacionales ⁵.

Ciertamente son pocas las normas que permiten a los individuos acceder a procedimientos judiciales internacionales ⁶, pero son más numerosas, como vamos a ver, las que le han permitido y permiten acceder a procedimientos de control extrajudicial en relación con la observancia por parte de los Estados de sus compromisos internacionales. Entre estos procedimientos está el derecho de petición del artículo 87.b de la Carta, que se configura como un mecanismo de denuncia y control respecto del cumplimiento por la Autoridad Administradora de las obligaciones establecidas en la Carta y en el correspondiente acuerdo de administración fiduciaria ⁷, y los procedimientos de denuncia y control en relación con los derechos humanos. Pese a su rareza y su limitado alcance, mecanismos como éstos favorecen la participación del individuo en las instancias internacionales, permiten la expresión de todas las tendencias sociales y, como señalaba SPERDUTI, son los primeros pasos de un proceso de

⁴.- Vid. al respecto la interesante síntesis de conjunto que ofrece C. DOMINICÉ: "L'émergence de l'individu en droit international public", Annales d'études internationales, 1987-1988, Vol. 16, págs. 1-16.

⁵.- Aunque con diferencias entre ellos, la mayor parte de la doctrina estima que en general las normas de derecho internacional, tanto de origen convencional como consuetudinario, son susceptibles de imponer obligaciones o de conceder derechos a los individuos. Para SPERDUTI, por ejemplo, estas posibilidades de acceso del individuo deberían conceptuarse no como un derecho subjetivo, sino como un poder jurídico que puede accionar un individuo porque así lo autoriza una norma internacional. Vid. G. SPERDUTI: "L'individu et le Droit International", RCADI, 1956.II, Vol. 90, pág. 792.

⁶.- El modelo más desarrollado es el que estableció la Convención Europea para la salvaguardia de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950 y, sin embargo, hasta la aprobación del Protocolo nº 9 de 6 de noviembre de 1990 no se ha previsto otorgar a la persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que hayan introducido la demanda, la facultad de someter un asunto al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

⁷.- En relación con el examen de las peticiones, la resolución 435 (V) de 2 de diciembre de 1950, de la Asamblea General, disponía en su preámbulo que "el derecho de petición, que es uno de los derechos fundamentales del hombre, es uno de los elementos más importantes en el funcionamiento del Régimen Internacional de Administración Fiduciaria, y que el estudio detenido de las peticiones es una de las obligaciones fundamentales del Consejo de Administración Fiduciaria".

transformación que puede acabar llevando a los individuos de ser sujetos materiales del Derecho internacional a gozar de personalidad jurídica internacional ⁸.

I.- LAS PERSONAS QUE FORMULAN PETICIONES RELATIVAS A LOS TERRITORIOS BAJO ADMINISTRACION FIDUCIARIA.

La posibilidad de que se puedan formular peticiones y que éstas sean examinadas por un órgano de las Naciones Unidas figura expresamente recogida en la Carta de las Naciones Unidas ⁹ aunque, como veremos, ha alcanzado unos desarrollos insospechados en 1945. En efecto, en la Carta sólo se preveía su existencia en el contexto del régimen de administración fiduciaria, pero la práctica de la Organización ha ampliado sus posibilidades. Este desarrollo justifica que abordemos el estudio de un mecanismo que, en sus propósitos originarios y limitado a los territorios bajo administración fiduciaria, se ha convertido prácticamente en objeto de estudio histórico. Al mismo tiempo, el prolijo detalle con que fué regulada la recepción y el examen de peticiones en el Consejo de Administración Fiduciaria constituye un indicador de la regulación internacional del acceso y participación de los particulares en las actividades de la Organización internacional ¹⁰.

En el análisis concreto de la figura de los peticionarios de los territorios bajo administración fiduciaria, estudiaremos en primer lugar su fundamentación jurídica, para describir seguidamente su tramitación y las particularidades que presenta el examen de peticiones relativas a una zona estratégica. Abordaremos, por último, el caso

⁸.- G. SPERDUTI: "L'individu ..", op. cit., pág. 822.

⁹.- Siendo la primera vez que, de una manera formal e inequívoca, el derecho de petición se admite en derecho internacional. Vid. J. BEAUTE: Le droit de pétition dans les territoires sous tutelle, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París 1962, pág. 42.

¹⁰.- Como indicarla la relatora especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y protección de las Minorías, Erica-Irene A. DAES, "la totalidad del procedimiento y las decisiones del Consejo de Administración Fiduciaria representan otro notable progreso en el papel cada vez mayor que corresponde al individuo y en su situación en el derecho internacional contemporáneo", al haberse brindado a cada peticionario un cauce reconocido y directo de relación con la Organización mundial. Vid. el Estudio presentado por la relatora especial, El estatuto reconocido al individuo en el derecho internacional contemporáneo, Documento E/CN.4/Sub.2/1988/33 de 18 de julio de 1988, párr. 297.

particular de la audiencia a los peticionarios del Sudoeste Africano que fué objeto de un Dictamen del Tribunal Internacional de Justicia.

1.- FUNDAMENTACION JURIDICA.

La fundamentación jurídica de la existencia de los peticionarios ha de buscarse, en el contexto del régimen de administración fiduciaria y de los objetivos básicos de este régimen fijados en el artículo 76 de la Carta, en lo que dispone el artículo 87 de este mismo instrumento cuando, en relación con las funciones y poderes del Consejo de Administración Fiduciaria, establece que

"En el desempeño de sus funciones, la Asamblea General y, bajo su autoridad, el Consejo de Administración Fiduciaria, podrán:

.../...

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

Aunque el régimen de administración fiduciaria establecido en la Carta de las Naciones Unidas no fué particularmente innovador, en el sentido de que ya existía con anterioridad el sistema de los Mandatos establecido a partir de la previsión del artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones ¹¹, si cabe afirmar un importante salto cualitativo, entre otras cosas, en relación con el contenido y las modalidades de recepción y examen de las peticiones previstas expresamente en este artículo 87 ¹². Las razones que justifican el cambio de orientación han de buscarse en las posiciones políticas imperantes al finalizar la segunda guerra mundial ¹³. Su traslación a normas

¹¹.- Cualitativamente las diferencias son significativas, ya que el nuevo régimen se caracteriza por un mayor control y vigilancia por parte de la Organización internacional y por una expresa afirmación del objetivo de la independencia.

¹².- A nuestros efectos, nos interesa destacar dos cuestiones: por un lado, no existía previsión parecida en el Pacto de la Sociedad de Naciones y se admitió el derecho de petición sólo en el marco de la Comisión Permanente de Mandatos y por vía reglamentaria; por otro lado, no se autorizó a esta Comisión Permanente de Mandatos la posibilidad de conceder audiencias orales a los peticionarios.

¹³.- Vid. en relación con las posiciones políticas de los Estados el análisis de A. MIAJA DE LA MUELA: La emancipación de los pueblos coloniales y el Derecho Internacional, Tecnos, 2ª edición, Madrid 1968, pág. 50 y ss.

jurídicas constituye la historia legislativa de los Capítulos XII y XIII de la Carta de las Naciones Unidas.

En relación con estas cuestiones, y aunque sea brevemente, debe indicarse que si bien la situación en que iban a quedar los antiguos mandatos de la Sociedad de Naciones y las distintas posesiones coloniales fué incluida tentativamente en la agenda de las Conversaciones de Dumbarton Oaks, ninguna disposición al respecto fué incorporada a las Propuestas de Dumbarton Oaks ¹⁴. La importancia de la cuestión comportó, sin embargo, que en la reunión de Yalta se acordara la consulta con los gobiernos de los cinco Estados que iban a contar con asientos permanentes en el Consejo de Seguridad a fin y efecto de que en la Carta se establecieran disposiciones respecto de los territorios bajo administración fiduciaria ¹⁵.

De esta manera, la cuestión fué incorporada al programa de la Conferencia de San Francisco y atribuida al Comité II/4 ¹⁶. En este Comité se discutirían las diferentes propuestas y enmiendas de los Estados representados en la Conferencia en relación con el sistema de administración fiduciaria. En algunas de estas propuestas, los Estados se limitaban a señalar la importancia de que se incorporara la cuestión en la futura Carta ya que, en caso contrario, la ausencia de previsiones al respecto significaría un retroceso respecto a las disposiciones del Pacto de la Sociedad de

¹⁴.- Vid. Propuestas de Dumbarton Oaks en UNCIO, Vol. 4, pág. 1.

¹⁵.- En la reunión de Yalta se acordó que, tal como quedaría establecido en el artículo 77 de la Carta, el mecanismo sólo se aplicaría a "a) existing mandates of the League of Nations; b) territory to be detached from the enemy as a result of this war; and c) any other territory that may voluntarily be placed under trusteeship". También se acordó que en la Carta figuraría sólo el mecanismo y los principios del régimen de administración fiduciaria y que cualquier otra cuestión concreta, como la determinación de los territorios incluibles en las categorías señaladas, sería objeto de posteriores acuerdos. Esta garantía, como indica G. THULLEN, respondía a las reticencias de dos potencias coloniales, el Reino Unido y Francia, llamadas a formar parte como miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Vid. G. THULLEN: Problems of the Trusteeship System, Librairie Droz, Genève 1964, pág. 41. Vid. también el texto de los acuerdos de Yalta en relación con esta cuestión en YUN 1946-1947, páginas 10 y 11.

¹⁶.- Mientras a los otros Comités se atribuyeron para su examen capítulos concretos de las propuestas de Dumbarton Oaks, al Comité II/4 se le encargó la elaboración de los principios y del mecanismo de administración fiduciaria sin contar con ningún texto de base más que los acuerdos de la reunión de Yalta y las propuestas y enmiendas presentadas en la Conferencia por los representantes de los Estados.

Naciones ¹⁷. Otros Estados proponían ya un detallado esquema de los principios que deberían regir el mecanismo de administración fiduciaria ¹⁸. De entre las propuestas de éstos, sólo en las de China se establecía la previsión de que entre las funciones del Consejo que se iba a crear estuviera también la de recibir peticiones.

Sobre la base de todas estas propuestas, Australia, China, Francia, la Unión Soviética, el Reino Unido y los Estados Unidos presentaron conjuntamente ante el Comité II/4 un Documento de Trabajo que inspiraría directamente los definitivos Capítulos XII y XIII de la Carta y en el que se incorporaba, como una de las funciones a cumplir por el Consejo de Administración Fiduciaria la de "to accept petitions and examine them in consultation with the administering State" ¹⁹.

Estas propuestas constituirían el texto de base de lo que sería artículo 87 de la Carta y, aunque ya se preveía en el Documento de Trabajo, sólo se hace necesario significar que en el Comité de Coordinación de la Conferencia se insistió nuevamente en la importante cuestión de que en la Carta se debía establecer claramente que las funciones del Consejo de Administración Fiduciaria se ejercerían bajo la autoridad de la Asamblea General ²⁰. Lo cierto es que, pese a que en algunas ocasiones la Asamblea General, a través de su Cuarta Comisión, ha ejercido funciones previstas en el artículo 87, como la de recibir y examinar peticiones, la práctica general indica que fundamentalmente se han remitido las peticiones relativas al régimen de administración fiduciaria al Consejo de Administración Fiduciaria para su examen.

¹⁷.- Así, Méjico (UNCIO, Vol. 4, pág. 227) y Venezuela (ibid., pág. 273).

¹⁸.- Vid. las propuestas y enmiendas de China (UNCIO, Vol. 4, pág. 880), los Estados Unidos (ibid., pág. 857 y 869), la Unión Soviética (ibid., pág. 881), el Reino Unido (ibid., pág. 871), Francia (ibid., pág. 866), y Australia (ibid., pág. 778). Nótese que, al margen de los cinco futuros miembros permanentes, sólo Australia formuló enmiendas en este sentido.

¹⁹.- Párrafo 12 del Documento de Trabajo, UNCIO, Vol. 10, págs. 684-690, reproducido asimismo en YUN 1946-1947, pág. 29.

²⁰.- La Secretaría del Comité de Coordinación eliminó esta referencia en el proyecto de artículos presentado el 20 de junio de 1945 (UNCIO, Vol. 20, pág. 482) para evitar repeticiones con el proyecto de artículo 85, pero en la sesión de esta misma fecha del Comité de Coordinación se decidió de nuevo incorporar la referencia a la Asamblea General como órgano bajo la autoridad del cual el Consejo de Administración Fiduciaria ejercería sus funciones. Vid. el breve debate al respecto en UNCIO, Vol. 19, pág. 317.

2.- LA TRAMITACION DE LAS PETICIONES.

Para poder ejercitar sus funciones y precisar claramente su alcance, el Consejo de Administración Fiduciaria adoptó, en su primer período de sesiones, su Reglamento interno ²¹ en el que se establecían detalladas directrices para la recepción y el examen de las peticiones. Modificadas parcialmente estas disposiciones en los primeros períodos de sesiones, se han mantenido invariables en las últimas décadas ²² a la par que el régimen de administración fiduciaria se ha ido convirtiendo en un sistema residual ²³.

En efecto, en los primeros años de actividad del Consejo de Administración Fiduciaria se tuvo que hacer frente a un auténtico alud de peticiones procedentes de los once territorios fideicometidos. Esto obligó al Consejo a crear Comisiones ad hoc para la aceptación, examen y clasificación de las peticiones y en 1952 a modificar su Reglamento estableciendo un Comité Permanente de Peticiones ²⁴. De la misma manera, cuando fueron disminuyendo las peticiones con la progresiva independencia de los territorios fideicometidos, el Consejo de Administración Fiduciaria terminó por suprimir el Comité Permanente ²⁵.

²¹.- De conformidad con la competencia propia que le venía atribuida por el artículo 90.1 de la Carta.

²².- Vid. el Reglamento del Consejo de Administración Fiduciaria, Documento T/1/Rev.6 con las modificaciones introducidas hasta el 29º período de sesiones celebrado en 1962.

²³.- De los once territorios colocados bajo administración fiduciaria sólo quedaba bajo este régimen a partir de 1976 el Territorio de las Islas del Pacífico. De este Territorio en fideicomiso actualmente sólo resta Palau, ya que con respecto a los otros territorios que formaban parte del Territorio (los Estados Federados de Micronesia, las Islas Marshall y las Islas Marianas Septentrionales), la resolución 683 (1990) de 22 de diciembre de 1990 del Consejo de Seguridad estableció el cese de la aplicabilidad del Acuerdo de administración fiduciaria. Posteriormente, los Estados Federados de Micronesia y las Islas Marshall han sido admitidos como Miembros de las Naciones Unidas.

²⁴.- Que, con la colaboración de otros órganos subsidiarios, seleccionaba y clasificaba comunicaciones y peticiones. Entre otras funciones, el Comité podía proceder también al examen de las peticiones. Vid. resoluciones 425 (X) de 13 de marzo de 1952 y 467 (XI) de 22 de julio del Consejo de Administración Fiduciaria. La modificación del Reglamento fué propiciada por las recomendaciones contenidas en la resolución 435 (V) de 2 de diciembre de 1950 de la Asamblea General y reiteradas en la resolución 552 (VI) de 18 de enero de 1952, también de la Asamblea General. Vid. las referencias al debate que tuvo lugar en el Consejo de Administración Fiduciaria en YUN, 1952, págs. 82 y ss.

²⁵.- Resolución 2134 (XXIX) de 4 de junio de 1962 del Consejo de Administración Fiduciaria.

Como normas básicas establecidas en el Reglamento respecto al mecanismo de recepción y examen de peticiones y que complementan el vacío que se derivaba de la simple previsión del artículo 87.b de la Carta, cabe apuntar las siguientes: por un lado, que podían formular peticiones tanto los habitantes de los territorios en fideicomiso como terceras personas ²⁶; por otro, que las peticiones podían formularse tanto por escrito como verbalmente ²⁷. El tenor de estas dos previsiones reglamentarias, absolutamente flexible y no restrictivo, articula una clara voluntad política por parte del Consejo de Administración Fiduciaria ya que, con ello, realizaba una lectura extensiva de la disposición del artículo 87.b de la Carta ²⁸.

De lo dispuesto en el Reglamento y de la práctica desarrollada en el Consejo de Administración Fiduciaria se derivan también unas pautas de procedimiento en relación con la recepción y el examen de peticiones. En la medida que conforman un sistema completo, susceptible de ser utilizado como modelo por otros órganos carentes de regulación precisa, abordaremos la distinción entre comunicaciones y peticiones, así como la clasificación y el distinto procedimiento a seguir en relación con las peticiones escritas y con las peticiones y exposiciones orales. En un tercer apartado se analiza la práctica de la Cuarta Comisión en relación con el examen de peticiones relativas a los territorios en fideicomiso.

A) LA DISTINCION ENTRE COMUNICACIONES Y PETICIONES Y SU REGIMEN.

La delimitación, aunque no siempre precisa, entre estas dos categorías aparece

²⁶.- Artículo 77 del Reglamento.

²⁷.- Artículo 78 del Reglamento.

²⁸.- Porque, sin duda, en relación con el derecho de petición estos dos rasgos constituyen el más importante progreso respecto al anterior sistema de Mandatos. Vid. en esta línea J. BEAUTE: Le droit de pétition ..., op. cit., pág. 131. En relación con la flexibilidad del Reglamento respecto a las peticiones ha de indicarse también la multiplicidad de formas de presentación de las peticiones escritas (artículo 79 del Reglamento) y el que éstas pudieran dirigirse de manera indistinta tanto por intermedio del Secretario General, como de la Autoridad Administradora, como de las Misiones de Visita que el Consejo decidiera establecer (artículos 82, 83 y 84 del Reglamento). Vid. al respecto, N. VEICOPOULOS. Traité des territoires dépendants, Vol. 1, Le système de tutelle d'après la Charte de San Francisco, Sirey, París/Athènes 1960, págs. 294 y 295.

claramente del análisis concordante de los artículos 24 y 85 del Reglamento del Consejo de Administración Fiduciaria. En el artículo 24 se dispone que el Secretario General transmitirá sin demora a los miembros del Consejo las comunicaciones que dirijan al Consejo los Estados Miembros, los órganos de las Naciones Unidas y los Organismos especializados, así como todas las comunicaciones procedentes de otras fuentes que se refieran a las actividades del Consejo de Administración Fiduciaria.

El mismo tratamiento y la misma distribución recibirán, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 85.2 del Reglamento, las peticiones relativas a problemas de carácter general que hayan sido ya señalados a la atención del Consejo y con respecto a los cuales el Consejo haya tomado decisiones o formulado recomendaciones. En otras palabras, se asimilan a las comunicaciones las peticiones relativas a problemas de carácter general. De hecho, la procedencia de otras fuentes prevista con carácter residual para las comunicaciones del artículo 24 del Reglamento sólo cabe referirla a habitantes del territorio y a terceras personas, es decir, los mismos sujetos habilitados por el artículo 77 del Reglamento para formular peticiones.

La distinción, por tanto, no ha de buscarse en la fuente o el origen de la comunicación o de la petición, sino en el objeto de la comunicación o de la petición. Las comunicaciones se refieren a las actividades del Consejo y a falta de mayor precisión en el artículo 24 ha de entenderse un carácter general en las comunicaciones. A ellas se asimilan, como hemos dicho, las peticiones relativas a problemas de carácter general. De esta manera, sólo cabe considerar como peticiones, *stricto sensu* o específicas²⁹, las que "contengan solicitudes, reclamaciones y quejas sobre las cuales deba tomar alguna decisión el Consejo de Administración Fiduciaria"³⁰.

La distinción entre peticiones y comunicaciones, prevista por el Reglamento y conformada por la práctica, viene a ser, en el fondo, la misma distinción que

²⁹.- Esta última es la expresión que para calificarlas se recoge en el Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, Suplemento nº 3, Vol. III, pág. 225.

³⁰.- Artículo 85.1 del Reglamento.

FEINBERG afirmaba entre *pétitions-plaintes* y *pétitions-voeux*³¹. Para este autor y en un plano absolutamente ideal, el reconocimiento de las *pétitions-voeux* significaría que las fuerzas vivas de la sociedad podrían participar activamente en la mejora y perfeccionamiento de la organización internacional de la humanidad³². SPERDUTI, por su parte, analizando esta distinción, reduce el problema al mero reconocimiento a los individuos de la posibilidad de formular *pétitions-plaintes*³³, como se preveyó en el marco de la Sociedad de Naciones para las minorías nacionales y para los territorios bajo mandato. Sin embargo, lo cierto es que, aún con consecuencias jurídicas diferentes, el Reglamento del Consejo de Administración Fiduciaria avala y distingue la existencia de las dos fórmulas, comunicaciones y peticiones *stricto sensu*, equivalentes, en este sentido, a *pétitions-voeux* y *pétitions-plaintes* respectivamente.

En otro orden de ideas y como indicaba BEAUTE, el problema de la selección y clasificación de las peticiones es la cuestión clave desde el momento en que se admite la petición en derecho internacional³⁴. En efecto, de la clasificación y selección que se hiciera podía depender el que se siguiera o no el procedimiento para el examen de peticiones, lo que no dejaba de tener importantes connotaciones políticas³⁵. Las peticiones han versado sobre las materias más diversas y su formulación alcanzaba variados grados de seriedad tratándose, en muchos casos, de peticiones prácticamente indefinibles o inclasificables en el sentido de no poder deducir de ellas, al margen de una posición política, una petición concreta que pudiera ser objeto de una respuesta o

³¹.- Trasladando al orden internacional una distinción propia de los derechos internos y que el mismo autor remonta a la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789. Vid. N. FEINBERG: "La pétition ..", op. cit., pág. 531, cuando describe las dos grandes categorías de peticiones: "celles qui formulent des plaintes et celles qui expriment des vœux. Dans le premier cas, le pétitionnaire réclame le redressement d'un tort ou la réparation d'un préjudice injustement causé, et sa pétition se réfère alors à des intérêts privés; dans le second cas, le pétitionnaire émet des vœux et des désirs ayant pour objet l'intérêt public, et sa pétition touche ici à des questions d'ordre général ou politique."

³².- Ibid., pág. 637.

³³.- G. SPERDUTI: "L'individu ..", op. cit., pág. 794.

³⁴.- J. BEAUTE: Le droit de pétition .., op. cit., pág. 253.

³⁵.- Vid. G. THULLEN: Problems of the Trusteeship .., op. cit., pág. 77.

de una toma de posición por el Consejo ³⁶.

Establecida la distinción entre comunicaciones y peticiones, ha de señalarse que también es distinto el procedimiento a seguir por el Consejo en relación con unas y otras. Las comunicaciones, y las peticiones de carácter general asimiladas a ellas, podrán ser examinadas por el Consejo y éste, en su caso, podrá simplemente tomar nota de ellas ³⁷. Por contra, el resultado, en términos de resoluciones o decisiones, que se derive del examen por el Consejo de las peticiones deberá ser transmitido a los peticionarios al tiempo que se les transmitirán las actas oficiales de las sesiones públicas en las cuales se hayan examinado sus peticiones ³⁸. En definitiva, por tanto, de las peticiones *stricto sensu* se espera un resultado, una respuesta por parte del Consejo, aunque ésta pueda consistir tan sólo en "señalar a la atención de los peticionarios las observaciones formuladas durante el período de sesiones por los representantes de la Autoridad Administradora y por otros miembros del Consejo" ³⁹.

Un problema adicional se presenta cuando no es posible informar a los peticionarios interesados de las decisiones tomadas por el Consejo de Administración Fiduciaria. Es el caso que se planteó en 1956 cuando en relación con un gran número de peticiones procedentes de organizaciones políticas del Camerún bajo administración francesa no pudo informarse a los peticionarios de las decisiones del Consejo ya que las organizaciones peticionarias habían sido disueltas y declaradas ilegales por la Autoridad Administradora. Ante el problema, planteado por el Comité Permanente de Peticiones, el Consejo no adoptó ninguna decisión definitiva, pero el Secretario General se atuvo

³⁶.- Pese a ello, y al margen de las dificultades de clasificación, lo cierto es que las peticiones han "desempeñado una función importante como medio de facilitar información y ha(n) servido de instrumento político a los habitantes de cada territorio en fideicomiso en sus quejas tanto específicas como de carácter general." Vid. el estudio de la relatora especial Erica-Irene A. DAES, El estatuto reconocido al individuo .., loc. cit., párr. 287.

³⁷.- Lo que no es sorprendente, pues ya FEINBERG afirmaba que los efectos de una *pétition-voeux* son siempre mucho más débiles que los de una *pétition-plainte*. Vid. N. FEINBERG: "La *pétition ..*", op. cit., pág. 636.

³⁸.- Artículos 85.1 y 92 del Reglamento.

³⁹.- La fórmula más habitual y que se empleó, por ejemplo, en la sesión de 23 de mayo de 1990 del Consejo de Administración Fiduciaria. Vid. Informe del Consejo de Administración Fiduciaria al Consejo de Seguridad sobre el territorio en fideicomiso de las Islas del Pacífico, Documento S/22212, 45º año, suplemento especial nº 1, párr. 103.

a una propuesta del representante de Francia que sugirió que en adelante las informaciones pertinentes se enviaran a las personas que habían firmado las peticiones y no a las organizaciones que las habían remitido ⁴⁰.

Además de estas limitaciones al completo ejercicio del derecho de petición formulado en la Carta, en determinados supuestos, las peticiones presentadas ante el Consejo de Administración Fiduciaria no pudieron ser examinadas por el rechazo de las Autoridades Administradoras a examinar documentos preparados por organizaciones o por personas pertenecientes a organizaciones declaradas ilegales. Pese a la pretensión de que tales peticiones fueran examinadas, como proponía el representante de la Unión Soviética, el Consejo se limitó a señalar el asunto a la atención de la Asamblea General ⁴¹.

La última precisión a realizar en relación con la tramitación de las peticiones se refiere a que sólo los peticionarios pueden realizar exposiciones orales de sus peticiones escritas o formular peticiones orales ⁴², posibilidad que no se contempla en el Reglamento para los autores de comunicaciones.

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

La disposición del artículo 87.b de la Carta, con ser innovadora en relación con el derecho internacional anterior, no precisaba cual era el exacto alcance del derecho a formular peticiones que se concedía en el marco del régimen de administración fiduciaria. Fué, como ya hemos dicho, el Reglamento del Consejo de Administración Fiduciaria quien extendió este derecho a los habitantes del territorio fideicometido y a

⁴⁰.- Vid. Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, Suplemento nº 1, Vol. II, pág. 308.

⁴¹.- Se trataba también de peticiones relativas al Camerún bajo administración francesa y al Camerún bajo administración británica. Vid. Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, Suplemento nº 2, Vol. III, pág. 394.

⁴².- Aunque, como veremos, la mayor parte de las peticiones orales, de haberse formulado por escrito, hubieran recibido el tratamiento que se da a las comunicaciones en el sentido del artículo 85.2 del Reglamento.

cualesquiera otras personas, sin precisar la calificación de personas físicas o jurídicas, por lo que cabe entender la habilitación en sus términos más generales.

El Reglamento también abrió la posibilidad, prevista por vez primera ⁴³, de autorizar a los peticionarios a comparecer ante el Consejo de Administración Fiduciaria o sus órganos y expresarse verbalmente. Hemos utilizado la expresión verbalmente porque es la que utiliza el Reglamento y porque así englobamos los dos mecanismos por los que el peticionario puede comparecer y hablar ante el Consejo. Por un lado, el Reglamento prevé la posibilidad de que los peticionarios puedan exponer oralmente el contenido de su petición escrita presentada con anterioridad. Sería, por tanto, la exposición oral de una petición escrita ⁴⁴.

Por otro lado, de manera excepcional, pero que en la práctica se deja al margen de discrecionalidad del Consejo, el Reglamento prevé la posibilidad de que se autoricen peticiones orales que no hayan sido previamente sometidas por escrito, siempre que el Consejo de Administración Fiduciaria y la Autoridad Administradora interesada hayan sido informados previamente del objeto de esas peticiones ⁴⁵.

Vinculando esta distinción entre exposiciones orales y peticiones orales con la que hemos señalado anteriormente de comunicaciones y peticiones, nos encontramos con el siguiente panorama: las exposiciones orales de las peticiones escritas tratan, lógicamente, de solicitudes, reclamaciones y quejas sobre las cuales debe tomar alguna decisión el Consejo de Administración Fiduciaria, es decir, de peticiones *stricto sensu*; mientras que las peticiones orales pueden versar, evidentemente, sobre quejas o casos concretos, pero también sobre aspectos generales relativos al régimen de administración fiduciaria, ya que al no existir previa petición escrita, no cabe la selección y clasificación. En otras palabras, de haberse presentado por escrito, muchas de las peticiones orales hubieran sido normalmente tratadas como comunicaciones o peticiones

⁴³.- Ya que, como dijimos, la Comisión Permanente de Mandatos si bien podía recibir peticiones no estaba autorizada a conceder audiencia a los peticionarios. Vid. J. BEAUTE: Le droit de pétition, op. cit., pág. 37.

⁴⁴.- Artículo 80.1 del Reglamento.

⁴⁵.- Artículo 80.1 *in fine* del Reglamento.

de carácter general ⁴⁶.

En uno u otro caso, lo que sí se dejó claro en el Consejo de Administración Fiduciaria fué que la figura del peticionario no se corresponde a la de un observador. Al peticionario se le concede audiencia únicamente para que pueda realizar su declaración oral y si la sesión es pública nada impide que pueda seguir permaneciendo en la sala del Consejo presenciando los debates, pero no se le autoriza a participar en ellos ni a formular preguntas al representante de la Autoridad Administradora ⁴⁷. El observador, que como veremos más adelante es el representante de una entidad ⁴⁸ a la que se ha concedido tal condición, puede presenciar los debates y también puede estar autorizado a participar en ellos, evidentemente sin derecho al voto.

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

Como ya hemos indicado, la función de recibir y examinar peticiones, como el resto de las funciones previstas en el artículo 87 de la Carta, se ejercen por el Consejo de Administración Fiduciaria, bajo la autoridad de la Asamblea General. Nada impide, por tanto, que la Asamblea General, o concretamente su Cuarta Comisión ⁴⁹, a la que se asignan las cuestiones relativas a los territorios no autónomos y fideicometidos, pueda examinar peticiones y conceder también audiencia a peticionarios de los territorios en fideicomiso ⁵⁰.

Hemos visto también los problemas que se presentaban en el Consejo de Administración Fiduciaria en relación con el examen de determinadas peticiones. Ha

⁴⁶.- Vid. Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, Vol. IV, pág. 377.

⁴⁷.- Vid. J. BEAUTE: Le droit de pétition ..., op. cit., págs. 64 y 66.

⁴⁸.- Que puede ser un Estado, o bien Miembro de la Organización pero que no forma parte del órgano en cuestión o bien no miembro de las Naciones Unidas, aunque nuestra perspectiva, como se verá en los próximos Capítulos, se limita a los observadores de entidades no estatales.

⁴⁹.- Aunque ha de insistirse en que el papel principal en esta esfera corresponde al Consejo de Administración Fiduciaria. Vid. J. BEAUTE: Le droit de pétition ..., op. cit., pág. 44.

⁵⁰.- En realidad, la práctica de la Cuarta Comisión concierne más a la concesión de audiencia a los peticionarios y normalmente no examina peticiones escritas.

de indicarse que estos problemas tienen su origen en la especial composición del Consejo ⁵¹, donde tienen plaza fija las correspondientes Autoridades Administradoras. La práctica comportó que, en los casos en que se plantearon problemas, los peticionarios optaran por solicitar el examen de su petición por la Cuarta Comisión, a la que también acudían en solicitud de audiencia ⁵².

Como indicaba THULLEN, las restricciones que en el examen de peticiones se observaban en el Consejo de Administración Fiduciaria fueron suplidas por la amplia consideración que su examen y la audiencia a los peticionarios se efectuaba en la Cuarta Comisión, convertida en auténtica tribuna pública ya que, de hecho, fué en la Cuarta Comisión donde se concedió audiencia a los peticionarios por primera vez ⁵³.

Las interpretaciones que ofrecían los Estados en el seno del Consejo a este respecto eran fiel reflejo de sus posiciones políticas. Mientras que unos Estados rechazaban conceder audiencia a peticionarios de determinados territorios fundándose en que ya habían sido escuchados extensamente por la Cuarta Comisión, otros, encabezados por la Unión Soviética, argumentaban que no cabía afirmar que un procedimiento seguido por la Asamblea General no pudiera ser seguido por el Consejo ⁵⁴.

La audiencia a los peticionarios en la Cuarta Comisión tenía y tiene fundamentalmente, como decimos, una considerable importancia política, pero además de las audiencias sobre grandes cuestiones políticas, la Cuarta Comisión ha aceptado

⁵¹.- Establecida en el artículo 86 de la Carta con el objeto de mantener un equilibrio paritario entre Estados Miembros que administren territorios y Estados Miembros no administradores.

⁵².- Lo que llevó a M. VIRALLY a señalar la importancia de un proceso de transformación que convertía a la Cuarta Comisión en una auténtica comisión de encuesta "dans le style des commissions du Congrès américain". Vid. M. VIRALLY: L'Organisation Mondiale, Librairie Armand Colin, París 1972, pág. 237.

⁵³.- G. THULLEN: Problems of the Trusteeship ..., op. cit., pág. 79.

⁵⁴.- Concretamente, esta cuestión se planteó en relación con la audiencia a peticionarios no residentes en territorios en fideicomiso cuando algunos de éstos habían sido escuchados en la Cuarta Comisión. Las exposiciones en que se evidencian estas posiciones contrapuestas tienen lugar en 1957 en relación con la cuestión del Camerún y la negativa de las Autoridades Administradoras a que se examinaran ciertas peticiones. Vid. Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, Suplemento nº 2, Vol. III, pág. 396.

también la audiencia de peticionarios para casos particulares ⁵⁵. Las declaraciones escuchadas en la Cuarta Comisión permiten a ésta con mayor conocimiento formular sus recomendaciones y propuestas de resolución a la Asamblea General, tanto en relación con el Informe del Consejo de Administración Fiduciaria como en relación con territorios concretos. Como resultado de sus audiencias y en el momento histórico en que el proceso de independencia de los territorios en fideicomiso alcanzaba su fase culminante, la Cuarta Comisión propuso a la Asamblea General la adopción de diversas resoluciones conteniendo recomendaciones tanto para la Autoridad Administradora como para el propio Consejo de Administración Fiduciaria ⁵⁶. Incluso en un caso, la Asamblea General adoptó una resolución, sin texto dispositivo alguno, por la que se limitaba a señalar a la atención del Consejo de Administración Fiduciaria la declaración de un peticionario acerca de un territorio en fideicomiso ⁵⁷.

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

La Carta de las Naciones Unidas preveía la posibilidad de que en los acuerdos de administración fiduciaria se designara como zona estratégica la totalidad o parte de

⁵⁵.- Vid. J. BEAUTE: Le droit de pétition .., op. cit., pág. 43.

⁵⁶.- Así, por ejemplo, las resoluciones 441 (V) de 2 de diciembre de 1950 de la Asamblea General recomendaba a la Autoridad Administradora que realizara las investigaciones oportunas en relación con las quejas formuladas en numerosas peticiones vinculadas al problema Ewé (*); la resolución 655 (VII) de 21 de diciembre de 1952 de la Asamblea General transmitiendo al Consejo de Administración Fiduciaria las declaraciones realizadas ante la Cuarta Comisión por peticionarios de las organizaciones del Camerún bajo administración francesa y las resoluciones 758 (VIII) de 9 de diciembre de 1953 y 859 (IX) de 14 de diciembre de 1954 de la Asamblea General reiterando las mismas consideraciones; la resolución 656 (VII) de 21 de diciembre de 1952 de la Asamblea General transmitiendo al Consejo las declaraciones de peticionarios de la Somalia bajo administración italiana; o la resolución 757 (VIII) de 9 de diciembre de 1953 formulando recomendaciones a la Autoridad Administradora y al Consejo de Administración Fiduciaria relativas al Camerún bajo administración francesa.

(*) Grupo de población africano dividido entre el Togo bajo administración británica (que se incorporó a Ghana) y el Togo bajo administración francesa (independizado en 1960 y que constituye el actual Togo). La aspiración de los ewé era su unificación bajo una sola administración.

⁵⁷.- Se trata de la resolución 1279 (XIII) de 5 de diciembre de 1958 cuyo título era el siguiente: **Audiencia concedida al Sr. John Kale.**

un territorio en fideicomiso⁵⁸. Así se hizo en relación con el territorio de las Islas del Pacífico bajo administración fiduciaria de los Estados Unidos, y parte del cual, Palau, constituye, como ya hemos dicho, el último territorio bajo administración fiduciaria.

Esta designación como zona estratégica comporta algunas particularidades por lo que respecta a las funciones del Consejo de Administración Fiduciaria. La idea principal a destacar es que las funciones de las Naciones Unidas relativas a zonas estratégicas, incluso la de aprobar los términos del correspondiente acuerdo de administración fiduciaria, pasan a ejercerse por el Consejo de Seguridad de conformidad con el artículo 83 de la Carta. El hecho de que el único territorio que reste bajo administración fiduciaria sea una zona estratégica trae consigo, por ejemplo, que los Informes de la actividad del Consejo de Administración Fiduciaria se remitan únicamente al Consejo de Seguridad y no a la Asamblea General como se hacía anteriormente y como se derivaría de la previsión genérica del artículo 15.2 de la Carta de las Naciones Unidas⁵⁹.

Pero en relación con la recepción y el examen de peticiones relativas a una zona estratégica, dos son las cuestiones a resaltar. En primer lugar, que cabe que en el correspondiente Acuerdo de administración fiduciaria se establezcan limitaciones al ejercicio del derecho a formular peticiones por parte de los habitantes del territorio o de otras personas. Y en efecto, el Acuerdo de administración fiduciaria del territorio de las Islas del Pacífico establece en su artículo 13 que

"Las disposiciones de los artículos 87 y 88 de la Carta serán aplicables al Territorio bajo Administración Fiduciaria, quedando entendido que la Autoridad Administradora podrá determinar en qué medida son aplicables a las regiones que de tiempo en tiempo

⁵⁸.- Artículo 82 de la Carta.

⁵⁹.- Lo que no obsta a que la Asamblea General conozca la labor realizada por el Consejo de Administración Fiduciaria en virtud de los Informes anuales que le debe remitir el Consejo de Seguridad según dispone el apartado 1 de este mismo artículo 15. En realidad, sin embargo, el órgano del que recibe mayor información la Asamblea General sobre el territorio en fideicomiso de las Islas del Pacífico es 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.

declare cerradas por razones de seguridad." ⁶⁰

Pese al tenor de esta disposición, no se ha formulado ninguna limitación ni general ni específica por parte de la Autoridad Administradora. Lo cierto es que las posibles restricciones que de este artículo pudieran derivarse no diferirían mucho de las que hubieran podido adoptar otras Autoridades Administradoras de territorios en fideicomiso en virtud de sus respectivos Acuerdos de administración fiduciaria ⁶¹.

La segunda cuestión a destacar se refiere al problema de si la disposición particular del artículo 83.1 de la Carta prevalece sobre la general del artículo 87.b, de manera que deba interpretarse que la función de recibir y examinar peticiones relativas a zonas estratégicas la ejerce el Consejo de Administración Fiduciaria bajo la autoridad, ya no de la Asamblea General, sino del Consejo de Seguridad. En efecto, la resolución 70 (1949) del Consejo de Seguridad ⁶² pedía al Consejo de Administración Fiduciaria que

"desempeñe, conforme a sus propios procedimientos y en nombre del Consejo de Seguridad, las funciones especificadas en los Artículos 87 y 88 de la Carta".

Aunque el deber de examinar las peticiones correspondía al Consejo de Administración Fiduciaria, se completaba la resolución disponiendo que el Secretario General remitiría al Consejo de Seguridad todos los informes y peticiones recibidos de las zonas estratégicas. Esto significaría también que ni la Asamblea General, y en concreto la Cuarta Comisión, ni ningún otro órgano subsidiario de la Asamblea General podría recibir y examinar peticiones del último territorio bajo administración fiduciaria,

⁶⁰.- Acuerdo de Administración Fiduciaria para las Islas sometidas anteriormente a Mandato japonés, aprobado por la resolución 21 (1947) de 2 de abril de 1947 del Consejo de Seguridad. Reproducido asimismo en UNTS, Vol. 8, pág. 189.

⁶¹.- Así, por ejemplo, los artículos 14 del Acuerdo de administración fiduciaria del territorio del Togo bajo administración británica (aprobado por la Asamblea General mediante la resolución 63 (I) de 13 de diciembre de 1946, UNTS, Vol. 8, pág. 151) y 12 del Acuerdo de administración fiduciaria del territorio de Samoa Occidental bajo administración de Nueva Zelanda (aprobado en la misma resolución de la Asamblea General, UNTS, ibid., pág. 71) disponen que la respectiva Autoridad Administradora garantizará a los habitantes del territorio el derecho de petición bajo reserva solamente de las "exigencias de l'ordre public".

⁶².- De 7 de marzo de 1949.

como había hecho respecto a los otros territorios en general, por el hecho de tratarse de una zona estratégica.

Esta última es la posición que sostienen los Estados Unidos, junto al Reino Unido y Francia, para quienes cualquier cuestión relativa al territorio de las Islas del Pacífico no debería ser tomada en consideración por la Cuarta Comisión ⁶³. Sin embargo, de la práctica de esta comisión principal se deriva que ha continuado manteniendo abierta la posibilidad de recibir y examinar peticiones relativas al régimen de administración fiduciaria al igual que la concesión de audiencia a los peticionarios ⁶⁴. Similares consideraciones cabe hacer en relación con la práctica del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales que también, desde 1964, se ocupa de la cuestión del Territorio en fideicomiso de las Islas del Pacífico ⁶⁵.

Al mismo tiempo ha de señalarse que el Consejo de Seguridad no ha asumido, en ningún momento la función concreta de recibir y examinar peticiones, limitándose a recibir las peticiones que le remitía el Secretario General, los Informes del Consejo de Administración Fiduciaria, de la Autoridad Administradora y, en su caso, las

⁶³.- Vid. por ejemplo, las intervenciones de los representantes de Estados Unidos (Sr. FELDMAN, párrafos 3 y 19 a 21), Francia (Sr. ROCHER, párr. 4 y 5) y Reino Unido (Sr. MORTINER, párr. 22) en la sesión de la Cuarta Comisión celebrada el 30 de octubre de 1985, Documento A/C.4/40/SR.11. Estados Unidos abandonó las deliberaciones de la Cuarta Comisión durante esta sesión. No se trataba de un hecho esporádico ya que Estados Unidos sistemáticamente reitera sus reservas a que en la Cuarta Comisión se conceda audiencia a peticionarios del territorio de las Islas del Pacífico (vid., por ejemplo, las intervenciones de los representantes de los Estados Unidos en las sesiones de la Cuarta Comisión de 9 de octubre de 1986, Acta resumida Documento A/C.4/41/SR.10, párr. 4, y de 5 de octubre de 1988, Acta resumida Documento A/C.4/43/SR.3, párr. 3).

⁶⁴.- Aunque algunos Estados, sin oponerse a la concesión de audiencias, se cuidan de señalar que esta práctica no prejuzga ninguna posición jurídica. Así, los representantes de Suecia, hablando en nombre de los cinco países nórdicos, y de Australia hicieron constar que la aprobación de una solicitud de audiencia no modificaba sus respectivas posiciones en relación con los territorios en fideicomiso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 83 de la Carta. Vid. las intervenciones del Sr. BJUNER (Suecia) y del Sr. ROWE (Australia), párrafos 48 y 49 en el Acta resumida de la sesión de la Cuarta Comisión celebrada el 30 de octubre de 1984, Documento A/C.4/39/SR.12.

⁶⁵.- Donde igualmente se reiteran las posiciones de los países que consideran que de conformidad con el artículo 83 de la Carta, este Comité no tiene mandato para tratar este tema. Vid. por ejemplo, la intervención en del representante Noruego (Sr. LEHNE) en la sesión de 7 de agosto de 1991 del Comité Especial, Acta taquigráfica Documento A/AC.109/PV.1383, pág. 5.

comunicaciones que le remita 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 ⁶⁶.

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

El interés particular del caso de la audición de los peticionarios del Sudoeste Africano se deriva de las diferencias existentes entre los procedimientos de recepción y examen de peticiones en el sistema de Mandatos de la Sociedad de Naciones y en el sistema de administración fiduciaria de las Naciones Unidas. En efecto, como ya hemos indicado, en el sistema de los Mandatos de la Sociedad de Naciones, el Consejo de la Sociedad no autorizó a la Comisión Permanente de Mandatos la concesión de audiencias a los peticionarios, mientras que el Reglamento del Consejo de Administración Fiduciaria sí prevé dicha posibilidad.

Como es sabido, la Unión Sudafricana rechazó incorporar al nuevo sistema de administración fiduciaria el territorio de África del Sudoeste del que era administradora de conformidad con un Mandato tipo C de los previstos en el artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones ⁶⁷. El rechazo a incorporar el territorio al régimen de administración fiduciaria fue completado con la declaración unilateral sudafricana de dar por concluido el Mandato, rechazando cualquier tipo de supervisión internacional, incluso la transmisión de información al Secretario General.

Ante la actitud sudafricana, la Asamblea General se dirigió al Tribunal Internacional de Justicia solicitando una Opinión Consultiva sobre la naturaleza del estatuto jurídico del territorio y las obligaciones de Sudáfrica en relación con el mismo

⁶⁶.- Vid. K. HERNDL: "Reflexions on the role, functions and procedures of the Security Council of the United Nations", *RCADI*, 1987.VI, Vol. 206, pág. 357.

⁶⁷.- La Unión Sudafricana proponía continuar administrando el territorio y remitir periódica información al Secretario General de las Naciones Unidas según lo previsto para los territorios no autónomos en el artículo 73, letra e) de la Carta. Tal propuesta fue rechazada por la Asamblea General mediante la resolución 65 (II) de 14 de diciembre de 1946, no aceptando la incorporación del territorio a la Unión Sudafricana y recomendando su incorporación al sistema internacional de fideicomiso.

⁶⁸. El Tribunal afirmó en su Opinión Consultiva de 11 de julio de 1950 ⁶⁹ que el territorio del Sudoeste Africano era un territorio que continuaba estando sometido a Mandato internacional y, por tanto, la Unión Sudafricana continuaba sometida a las obligaciones internacionales derivadas del artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones, entre ellas la de transmitir las peticiones de los habitantes del territorio. Al tiempo, y para garantizar la misión sagrada de civilización que el régimen del Mandato comportaba, las funciones de supervisión y control deberían pasar a ejercerse por la Asamblea General.

En relación con las peticiones, el Tribunal Internacional de Justicia afirmaba consecuentemente que

"Étant donné la conclusion à laquelle la Cour est arrivée en ce qui concerne l'exercice des fonctions de surveillance par les Nations Unies et l'obligation pour le Gouvernement de l'Union de se soumettre à cette surveillance, et considérant que l'envoi et l'examen des pétitions sont une partie de ce contrôle, la Cour est d'avis que les pétitions doivent être transmises par ce Gouvernement à l'Assemblée générale des Nations Unies, laquelle est fondée en droit à en connaître." ⁷⁰

El Dictamen también precisaba en relación con el grado de control y supervisión a ejercer por la Asamblea General que éste

"ne saurait donc dépasser celui qui a été appliqué sous le Régime des Mandats et devrait être conforme, autant que possible, à la procédure suivie en la matière par le Conseil de la Société des Nations. Ces observations s'appliquent en particulier aux rapports annuels et aux pétitions." ⁷¹

La Asamblea General aceptó el Dictamen del Tribunal en relación con el control

⁶⁸.- Resolución 338 (IV) de 6 de diciembre de 1949.

⁶⁹.- CIJ, Recueil 1950, pág. 128.

⁷⁰.- Ibid., pág. 138.

⁷¹.- Ibidem.

y supervisión del sistema de mandatos mediante su resolución 449 A (V) ⁷². Para auxiliarla en su labor constituyó inicialmente una Comisión Especial para el Africa Sudoccidental ⁷³, que posteriormente, con carácter más permanente, se convertiría en Comisión del Africa Sudoccidental. Entre las funciones asignadas a esta Comisión figuraba la de examinar

"ajustándose en lo posible al procedimiento del anterior sistema de Mandatos, los informes y peticiones que se presenten a la Comisión o al Secretario General." ⁷⁴

En esta coyuntura y ante la persistente negativa de la Unión Sudafricana a transmitir peticiones, la Comisión tuvo que afrontar sin el concurso de la Autoridad Administradora la recepción y el examen de las peticiones ⁷⁵. La conformidad con los procedimientos del Consejo de la Sociedad de Naciones se mantuvo en la medida de lo posible, pero cuando la Comisión tuvo que decidir en relación con las solicitudes de audiencia de los peticionarios del territorio, la Asamblea General acudió nuevamente ante el Tribunal Internacional de Justicia para verificar si la concesión de audiencia se adecuaba o no a lo establecido por el anterior Dictamen de 1950 ⁷⁶.

El problema central que se planteaba al Tribunal estribaba en que en el nuevo régimen de administración fiduciaria se autorizaban, por vía reglamentaria, las audiencias a los peticionarios, pero éstas no habían llegado a ser autorizadas en el sistema de los Mandatos. Se trataba de averiguar, por tanto, si, pese a que la concesión de audiencia no se conformaba exactamente con los procedimientos anteriores, el Dictamen de 1950 cubría esta falta de adecuación. Era evidente, de entrada, que la concesión de audiencia a los peticionarios venía a significar un incremento en el grado

⁷².- De 13 de diciembre de 1950.

⁷³.- Vid. además de la resolución anterior, las resoluciones 570 (VI) de 19 de enero de 1952 y 651 (VII) de 20 de diciembre de 1952, ambas de la Asamblea General.

⁷⁴.- Párrafo 12, letra b) de la resolución 749 A (VIII) de 28 de noviembre de 1953.

⁷⁵.- Lo que no se correspondía, *stricto sensu*, al régimen que para las peticiones se preveía en el sistema de los Mandatos, en el que sólo se transmitían por intermedio de la Autoridad Administradora. La actitud sudafricana permitía el juego de la cláusula "autant que possible" en relación con la conformidad a los procedimientos de la Sociedad de Naciones.

⁷⁶.- Resolución 942 A (X) de 3 de diciembre de 1955.

de control y supervisión a ejercer por la Asamblea General en relación con el seguido por la Sociedad de Naciones, mientras que en su Dictamen de 1950 el Tribunal había indicado que el grado de control debía conformarse, en la medida de lo posible, a los procedimientos anteriores. La lectura que el Tribunal hizo en su nuevo Dictamen ⁷⁷ del anterior Dictamen de 1950 subrayó la cláusula de no rigidez al afirmar que la expresión "autant que possible" demostraba que

"l'intention de la Cour n'a pu être d'imposer à l'Assemblée générale une limitation rigide à son pouvoir de surveillance" ⁷⁸

En efecto, como ya había tenido la oportunidad de señalar el Tribunal en otro Dictamen de 1955 también relacionado con la cuestión del Sudoeste Africano ⁷⁹, el Dictamen de 1950 dejaba abierta la posibilidad de que la Asamblea General estableciera los procedimientos, los ajustes y las modificaciones que fueran necesarias tanto por consideraciones jurídicas como prácticas.

A ello cabía añadir que, cuando en 1927 el Consejo de la Sociedad de Naciones denegó la autorización a la Comisión Permanente de Mandatos para conceder audiencias a peticionarios, se hizo constar que el Consejo seguía siendo competente para

"décider de la procédure exceptionnelle qui paraîtrait justifiée et nécessaire dans les circonstances particulières." ⁸⁰

Estos argumentos y, en definitiva, el sentido y el efecto útil de los Mandatos y

⁷⁷.- CIJ, Recueil 1956, pág. 23.

⁷⁸.- Ibid., pág. 31.

⁷⁹.- Dictamen de 7 de junio de 1955 sobre el procedimiento de voto aplicable a las cuestiones relativas a los informes y peticiones en relación con el Territorio del Sudoeste Africano, CIJ, Recueil 1955, pág. 67. En este Dictamen se afirmaba que la frase empleada en 1950 "indiquait que, naturellement, l'Assemblée générale, dont le fonctionnement est régi par un instrument autre que celui qui régissait le Conseil de la Société des Nations, ne pourrait suivre avec précision les procédures qui étaient suivies par le Conseil. Par conséquent, l'expression 'autant que possible' avait pour objet de permettre les ajustements et modifications rendus nécessaires par des considérations juridiques ou pratiques." (Ibid., pág. 77).

⁸⁰.- Vid. en Le Système des Mandats. Origine, principes et application, Société des Nations, Genève 1945, pág. 43.

del Dictamen de 1950 ⁸¹, justificaron la opinión mayoritaria del Tribunal favorable a considerar que, concediendo audiencias a peticionarios, la Comisión del Africa Sudoccidental se adecuaba al Dictamen de 1950 ⁸². En consecuencia, la Asamblea General, aceptando el Dictamen del Tribunal, autorizó a la citada Comisión para que concediese audiencias a los peticionarios que lo solicitaran ⁸³. Puede añadirse, además, que la Opinión disidente común de cuatro Magistrados se encaminó más a rechazar el argumento utilizado por el Tribunal que a discrepar de la solución ofertada ⁸⁴. Para estos Jueces, un mayor rigor jurídico hubiera debido inspirar una solución más compleja en la que se respondería negativamente a la pregunta formulada por la Asamblea General, pero se admitiría la posibilidad de que la Asamblea resolviese los problemas prácticos y políticos tomando la decisión que juzgase pertinente ⁸⁵.

⁸¹.- El Tribunal reconocía que "la Cour doit se fonder sur son avis antérieur, considéré dans son ensemble, son but général et le sens qui en découle" (CIJ, Recueil 1956, pág. 27), así como que "l'intention principale qui est à la base de la reprise par l'Assemblée générale des Nations Unies des fonctions de surveillance à l'égard du Mandat sur le Sud-Ouest africain, précédemment exercées par le Conseil de la Société des Nations, est de sauvegarder la mission sacrée de civilisation, grâce au maintien d'une surveillance internationale effective de l'administration du territoire sous mandat" (Ibid., pág. 28).

⁸².- Por ocho votos contra cinco, *ibid.*, pág. 32.

⁸³.- Mediante su resolución 1047 (XI) de 23 de enero de 1957.

⁸⁴.- Aunque, para ZACKLIN, el Dictamen pone de relieve diferencias en el seno del TIJ, que provocarán una difícil situación cuando el Tribunal se enfrente en fase contenciosa al problema de Namibia. Vid. R. ZACKLIN: "The problem of Namibia in International Law", *RCADI* 1981.II, Vol. 171, pág. 265.

⁸⁵.- Vid. la Opinión disidente común de los jueces BADAWI, BASDEVANT, HSU MO y MORENO QUINTANA, *loc. cit.*, págs. 60-71.

II.- LAS PERSONAS QUE FORMULAN PETICIONES RELATIVAS A LOS TERRITORIOS NO AUTONOMOS.

El Capítulo XI de la Carta de las Naciones Unidas, que contiene la "Declaración relativa a territorios no autónomos", no incorpora ninguna previsión en relación con la posibilidad de que habitantes de estos territorios u otras personas pudieran formular peticiones y comparecer ante instancias internacionales de supervisión y control. Ello respondía, evidentemente, a la diferente concepción y propósito de los dos mecanismos establecidos en la Carta en relación con los territorios dependientes y coloniales ⁸⁶.

Pese a la ausencia de una habilitación jurídica concreta, se ha ido desarrollando en el seno de la Organización una práctica consistente en aceptar y examinar peticiones relativas a los territorios no autónomos, así como autorizar la concesión de audiencia a peticionarios en relación con estos territorios. Esta práctica, iniciada, como veremos, en los años sesenta, ha conocido un amplio desarrollo y consolidación, extendiéndose a diferentes órganos de las Naciones Unidas cuyas competencias pudieran incidir sobre los territorios no autónomos o sobre otras categorías de pueblos como los desplazados y los sometidos a regímenes de apartheid. Vamos a analizar en primer lugar el origen de esta práctica y, en segundo lugar, su extensión a otros órganos.

1.- EL ORIGEN DE LA PRACTICA.

El "encargo sagrado" ⁸⁷ aceptado, de conformidad con el artículo 73 de la Carta, por los Estados administradores de territorios cuyos pueblos no hubieran alcanzado todavía el gobierno propio, se limitaba al bienestar de los habitantes de estos territorios y no entraba en él el promover el desarrollo progresivo hacia el gobierno

⁸⁶.- Vid., por ejemplo, las diferencias entre los regímenes de administración fiduciaria y de territorios no autónomos que destaca A. MIAJA DE LA MUELA: "La descolonización en la Organización de las Naciones Unidas" en ONU año XX, 1946-1966, Tecnos, Madrid 1966, pág. 290, y, en general, sobre las Naciones Unidas y la descolonización la síntesis que realiza M. VISMARA: "Décolonisation: les Nations Unies et la décolonisation" en R.J. DUPUY (dir.): Manuel sur les Organisations internationales, Martinus Nijhoff, Dordrecht 1988, págs. 424-453.

⁸⁷.- Encargo que recuerda la "misión sagrada de civilización" de la que hablaba el artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones.

propio o la independencia ⁸⁸. La única obligación que la Carta estipulaba para los Estados que administrasen territorios cuyos pueblos no hubieran alcanzado el gobierno propio, era la contenida en la letra e) del artículo 73 en relación con la transmisión de información al Secretario General ⁸⁹.

Para asegurar el funcionamiento de este mecanismo de transmisión de información, la Asamblea General creó distintos órganos ⁹⁰ y encargó a su Cuarta Comisión las cuestiones relativas a estos territorios. A las limitaciones de un sistema de control que se basaba en la simple transmisión voluntaria de información y aunque en un primer estadio los propios Estados Miembros enumeraban los territorios bajo su administración que consideraban territorios no autónomos, ha de añadirse que no dejaron de plantearse constantemente problemas políticos en relación con la determinación de los territorios a los que se aplicaba la obligación del artículo 73.e) de la Carta.

Pese a ello, el proceso de descolonización se puso en marcha, acelerándose a partir de finales de los años cincuenta con la progresiva independencia de nuevos

⁸⁸.- Como sí dispone el artículo 76.b como uno de los objetivos básicos del régimen de administración fiduciaria.

⁸⁹.- Este apartado del artículo 73 dispone que se obligan "a transmitir regularmente al Secretario General, a título informativo y dentro de los límites que la seguridad y consideraciones de orden constitucional requieran, la información estadística y de cualquier otra naturaleza técnica que verse sobre las condiciones económicas, sociales y educativas de los territorios por los cuales son respectivamente responsables, que no sean de los territorios a que se refieren los Capítulos XII y XIII de la Carta."

⁹⁰.- Por la resolución 66 (II) de 14 de diciembre de 1946 la Asamblea General pidió la convocatoria de un Comité *ad hoc* de composición paritaria, en forma similar al Consejo de Administración Fiduciaria; por la resolución 146 (II) de 3 de noviembre de 1947 se invitó a la Cuarta Comisión a constituir una Comisión especial, sin carácter permanente, encargada de examinar la información transmitida; mediante la resolución 219 (III) de 3 de noviembre de 1948 se constituyó una nueva Comisión especial similar a la del período de sesiones anterior; la resolución 332 (IV) de 2 de diciembre de 1949 constituyó una nueva Comisión especial por un período de tres años; mediante la resolución 569 (VI) de 18 de enero de 1952 la Asamblea General resolvió designar a la Comisión con el nombre de "Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos"; las resoluciones 646 (VII) de 10 de diciembre de 1952, 933 (X) de 8 de noviembre de 1955 y 1332 (XIII) de 12 de diciembre de 1958 prorrogaron nuevamente por períodos de tres años el mandato de la Comisión; las resoluciones 1700 (XVI) de 19 de diciembre de 1961 y 1847 (XVII) de 19 de diciembre de 1962 siguieron manteniendo en funciones a la Comisión hasta que la resolución 1970 (XVIII) de 16 de diciembre de 1963 la disolvió pasando sus funciones a ser asumidas por 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.

países. El momento culminante puede marcarse con la aprobación por la Asamblea General de la resolución 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960 conteniendo la "Declaración relativa a la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales", auténtica carta magna de la descolonización. A partir de esta resolución se aceleró aún más la independencia de nuevos Estados y se dieron las condiciones políticas y jurídicas que permitieron el establecimiento y consolidación de la práctica de recepción de peticiones y audiencia de peticionarios en relación con territorios no autónomos.

Hasta entonces, ni la Asamblea General, ni sus Comisiones Principales, ni los Comités establecidos para examinar la información transmitida de conformidad con lo dispuesto en el inciso e) del artículo 73 de la Carta sobre los territorios no autónomos habían concedido audiencias a peticionarios de esos territorios. Incluso cabe señalar que hubo precedentes en sentido negativo. Así, en el octavo período de sesiones de la Asamblea General, la Cuarta Comisión rechazó una petición de audición presentada por un grupo político de Puerto Rico ⁹¹.

Sin embargo, como ya analizamos, la Cuarta Comisión había aceptado y examinado regularmente peticiones relativas a territorios en fideicomiso con la habilitación jurídica del artículo 87.b de la Carta, accediendo a que los peticionarios pudieran comparecer ante la Comisión. Esta mecánica y las nuevas condiciones políticas y jurídicas permitieron, no sin debate, que en el décimosexto período de sesiones se acordara por vez primera la concesión de audiencia a peticionarios de territorios no autónomos.

El procedimiento seguido fué cuanto menos particular, ya que no se inició con una solicitud de audiencia por parte de los peticionarios, sino que fué un Estado Miembro, Senegal, quien hizo la propuesta para que se concediera audiencia en la

⁹¹.- La petición de audiencia la formuló el Partido Independentista de Puerto Rico en relación con el cese de la presentación de información sobre ese territorio. La denegación de audiencia se decidió en votación nominal con el resultado ajustado de 25 votos contra 19 y 11 abstenciones. Vid. Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, Suplemento n° 3, Vol. III, pág. 61. Como veremos más adelante, peticionarios de Puerto Rico volverían a suscitar discusiones y a ser objeto de denegación de audiencia.

Cuarta Comisión a dos habitantes de Guinea, llamada entonces Guinea Portuguesa ⁹². Evidentemente, Portugal, el Estado administrador del territorio, rechazó la propuesta sobre la base de que ni la Carta ni el Reglamento de la Asamblea General facultaban a ninguna Comisión Principal para conceder audiencia a alguien que no fuera representante acreditado de un Estado Miembro. Algunos representantes manifestaron también sus dudas sobre la legalidad de la propuesta ante la falta de disposiciones en la Carta relativas a la recepción de peticiones o a la concesión de audiencias a peticionarios de territorios no autónomos ⁹³.

La mayoría de los representantes, a pesar del vacío jurídico existente, optaron por apoyar la propuesta ⁹⁴, teniendo en cuenta, de manera especial, la importancia que a efectos informativos podría tener la concesión de la audiencia a la vista del rechazo por parte de la potencia administradora a transmitir información. Este último argumento no se tuvo en cuenta, sin embargo, cuando en el mismo período de sesiones se concedió audiencia a un peticionario de la Guayana Británica ya que, en este caso, el Estado Miembro administrador sí había prestado su colaboración a las Naciones Unidas ⁹⁵.

El que el origen de la práctica tuviera lugar en relación con los territorios bajo administración portuguesa se explica por la resistencia de Portugal a transmitir la información a que se refería el Capítulo XI de la Carta negándose a considerar estos territorios como territorios no autónomos ⁹⁶. Este incumplimiento por parte de

⁹².- Vid. YUN 1960, pág. 426.

⁹³.- Reino Unido y Francia, que la consideraban ilegal desde el punto de vista de la Carta y un peligroso precedente. Además de la intervención del representante portugués (Sr. FRAGOSO), vid. también las de los representantes del Reino Unido (Sr. FOOT) y Francia (Sr. KOSCIUSKO-MORIZET) en la 1208ª sesión de la Cuarta Comisión celebrada el 14 de noviembre de 1961, Acta resumida Documento A/C.4/SR.1208, párrafos 12, 64 y 60 respectivamente. Todos ellos coincidían en que la concesión de audiencia constituía un peligroso precedente no compatible con lo dispuesto en la Carta respecto al examen de peticiones en relación con los territorios fideicometidos.

⁹⁴.- Que se resolvió abrumadoramente por 77 votos contra 5 y 1 abstención. Vid. Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, Suplemento nº 3, Vol. III, pág. 62.

⁹⁵.- Ibidem.

⁹⁶.- Al igual que hizo España, Portugal consideraba estos territorios como "provincias de ultramar". Por su resolución 1542 (XV) de 15 de diciembre de 1960, la Asamblea General declaró que una lista de territorios considerados por Portugal como provincias de ultramar eran territorios no autónomos en el sentido del Capítulo XI de la Carta.

Portugal comportó la condena por parte de la Asamblea General que estableció, al mismo tiempo, un Comité Especial para los Territorios bajo Administración Portuguesa. En el párrafo dispositivo quinto de la resolución 1699 (XVI) de 19 de diciembre de 1961, por la que se creaba el Comité, se autorizaba a éste,

"a fin de que la información de que disponga sea lo más reciente y auténtica posible, a recibir peticiones y dar audiencia a peticionarios respecto de las condiciones existentes en los territorios no autónomos administrados por Portugal."

El representante de Portugal que contestó la legalidad de la condena, rechazó, por considerarlo "una ilegalidad dentro de otra", que se diera forma legal a la audición de peticionarios ⁹⁷. Hemos de insistir de todas maneras en que la justificación para recibir peticiones y conceder audiencias se fundamentaba en la conveniencia de la autenticidad y actualidad de la información que precisaba el Comité para ejercer sus funciones ⁹⁸.

A partir del décimoséptimo período de sesiones de la Asamblea General, la concesión de audiencias a peticionarios de territorios no autónomos por la Cuarta Comisión y por otros órganos de las Naciones Unidas se convirtió en una práctica establecida que, como tal, pasaba a formar parte de las reglas de la Organización ⁹⁹.

⁹⁷.- Vid. la intervención del representante portugués, Sr. GARIN, en la 1083ª sesión de la Asamblea General celebrada el 19 de diciembre de 1961, Acta taquigráfica Documento A/PV.1083, párr. 199.

⁹⁸.- Subrayando el cariz informativo y cuidando que tal práctica no constituyera un precedente, en la misma sesión plenaria, el representante de los Estados Unidos, Sr. BINGHAM, afirmó "que la audición de los solicitantes está justificada por la continua falta de cooperación del Gobierno de Portugal con las Naciones Unidas en esta materia. A nuestro juicio esta situación es única en lo que se refiere a los territorios no autónomos y la decisión que se tome no tiene, por lo tanto, nada que ver con los territorios en los cuales la autoridad administradora ha cooperado sin reservas con las Naciones Unidas", *ibid.*, párr. 209.

⁹⁹.- Incluso es significativa, desde un punto de vista semiológico, la existencia en la Cuarta Comisión y en el Comité de los Veinticuatro de una mesa de peticionarios desde donde éstos formulan sus declaraciones.

2.- LA EXTENSION DE LA PRACTICA.

Aunque establecida, una práctica en este sentido no dejaba de tener sus oponentes. Así, en 1962, el representante español en la Cuarta Comisión se opuso a la concesión de audiencia a peticionarios de Guinea Ecuatorial insistiendo en el ya repetido argumento de que "era contraria a la Carta la audiencia de peticionarios de territorios distintos de los territorios bajo administración fiduciaria" ¹⁰⁰. Con declaraciones como ésta algunos Estados han querido dejar constancia de sus posiciones sin oponerse por ello tajantemente a la concesión de audiencias, que en la mayoría de los casos se iban a adoptar sin votación. El procedimiento general sigue consistiendo en que el Presidente del órgano correspondiente anuncia la recepción de una solicitud de audiencia y declara que, si no hay objeciones, considerará que el órgano en cuestión ha decidido conceder la audiencia ¹⁰¹.

Donde la generalización del mecanismo de la recepción de peticiones y concesión de audiencia a peticionarios se regula de manera clara fué en 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 establecido por la resolución 1654 (XVI) de la Asamblea General ¹⁰².

Como métodos de trabajo, se adoptaron por el Comité los principales métodos ya previstos para el régimen de administración fiduciaria en el artículo 87 de la Carta: informes de la Autoridad Administradora, recepción y examen de peticiones y envío de

¹⁰⁰.- Vid. la intervención del representante español, Sr. FOURNIER, en la sesión de 29 de noviembre de 1962 de la Cuarta Comisión, Acta resumida Documento A/C.4/SR.1403, párr. 2.

¹⁰¹.- La práctica y el mecanismo que se ha descrito sigue desarrollándose con el mismo tenor y algunos Estados siguen formulando sus declaraciones reservándose su posición en relación con la audiencia de peticionarios tanto con fundamentos jurídicos como políticos. Así, por ejemplo, en el período de sesiones de 1991 del Comité de los Veinticuatro, el representante de Indonesia, Sr. SRIWIDJAJA, manifestó nuevamente su oposición de principio a la concesión de audiencias en relación con la Cuestión del Timor Oriental, reclamando que se reflejase en acta su posición. Vid. sesión de 7 de agosto de 1991 del Comité Especial, Acta taquigráfica Documento A/AC.109/PV.1383, pág. 5.

¹⁰².- De 27 de noviembre de 1961. La inicial composición de 17 miembros sería aumentada a 24 mediante la resolución 1810 (XVII) de 17 de diciembre de 1962, de donde le viene la denominación de "Comité de los Veinticuatro". Denominación que se sigue usando normalmente aunque la actual composición del Comité sea de 25 miembros desde la resolución 34/425 de 13 de diciembre de 1979 de la Asamblea General.

misiones de visita. Los procedimientos adoptados por el Comité en relación con las peticiones respondían a un propósito fundamentalmente informativo. Así, en su primer Informe el Comité daba cuenta de su decisión de que

"Como medio adicional y complementario de obtener información sobre los territorios, el Comité Especial podría dar audiencia a los peticionarios y recibir peticiones por escrito. Quedó entendido que se concedería audiencia a los peticionarios cuando el Comité lo estimase oportuno y no como procedimiento normal y que el Comité estaría facultado para seleccionar las peticiones. Se crearía el sistema adecuado con el fin de seleccionar las peticiones." ¹⁰³

El Informe sería examinado por la Asamblea General, que en su resolución 1810 (XVI) de 17 de diciembre de 1962 dispuso al respecto que

"Toma nota con satisfacción de los métodos y procedimientos adoptados por el Comité Especial para desempeñar sus funciones." ¹⁰⁴

Con ello quedaba convalidado jurídicamente un mecanismo no previsto en la Carta, pero que se incorporó a los procedimientos relativos a los territorios no autónomos mediante una resolución de la Asamblea General. Como hemos señalado en el Capítulo Primero, las reglas de la Organización no están sólo en el instrumento constitutivo, sino que también comprenden las decisiones y resoluciones pertinentes, así como la práctica establecida ¹⁰⁵.

La consolidación de esta práctica ha ido poniendo también de relieve el carácter fundamentalmente informativo del procedimiento, al tiempo que ha planteado cuestiones

¹⁰³. - Vid. Documentos Oficiales de la Asamblea General, 17º período de sesiones, Anexos, Tema 25, Documento A/5238, párr. 112.

¹⁰⁴. - Párrafo segundo del texto dispositivo de la resolución.

¹⁰⁵. - Igualmente, como dijimos en el epígrafe anterior, de la disposición del artículo 87.b de la Carta no se infería necesariamente que pudiera concederse audiencia a peticiones relativas a territorios bajo administración fiduciaria y que los peticionarios pudieran ser habitantes de los territorios en fideicomiso u otras personas, como así se estableció en el Reglamento del Consejo de Administración Fiduciaria.

de representación en relación con el origen y condición de los peticionarios.

A) LA NATURALEZA INFORMATIVA DEL PROCEDIMIENTO.

Lo que sí es significativa es la orientación claramente informativa del mecanismo puesto en marcha. Esta orientación lo distingue tanto del procedimiento de recepción de peticiones y concesión de audiencias a peticionarios en relación con los territorios en fideicomiso, como de la concesión de estatuto de observador a los movimientos de liberación nacional. En efecto, como dijimos, los procedimientos de recepción de peticiones en relación con los territorios bajo administración fiduciaria pueden tener un carácter informativo o un contenido político muy claro cuando se trata de comunicaciones o peticiones generales, pero tienen básicamente un carácter de queja o reclamación individual cuando se trata de peticiones *stricto sensu* o específicas. Por su parte, la concesión del estatuto de observador a los movimientos de liberación nacional permite su participación, aunque sin voto, en las labores de los diferentes órganos de las Naciones Unidas, respondiendo, como veremos más adelante ¹⁰⁶, a condiciones y propósitos distintos.

En relación con este carácter informativo, así se expresó el Presidente del Comité Especial en su sesión de 15 de agosto de 1990 al afirmar que

"el Comité tiene un mandato que cumplir, y el propósito de que los peticionarios vengan aquí es ayudar a que así sea, y suministrar al Comité el tipo de información que nos facilite la consideración de los temas que figuran en nuestro programa y que coadyuve al proceso de descolonización de los territorios que aparecen en su lista." ¹⁰⁷

¹⁰⁶.- Vid. *infra*, en el Capítulo Cuarto. La Secretaría, en una Opinión Jurídica de 1974 en relación con la representación de los movimientos de liberación nacional insistía en que "los procedimientos adoptados a este respecto deberían distinguirse desde un principio de aquellos en virtud de los cuales se ha autorizado o invitado a representantes de movimientos de liberación, y a otras personas y organizaciones, a hacer declaraciones ante órganos de las Naciones Unidas como 'peticionarios'". Vid. Opinión Jurídica de 14 de marzo de 1974, AJNU 1974, Documento ST/LEG/SER.C/12, pág. 168.

¹⁰⁷.- La intervención del Presidente del Comité Especial en aquella sesión, Sr. TADESSE, que interrumpió con cierta brusquedad la declaración de un peticionario, vino motivada por las referencias negativas que éste hacía a las actuaciones de Estados Miembros de las Naciones Unidas. Vid. Acta taquigráfica de la 1372ª sesión celebrada el 15 de agosto de 1990, Documento A/AC.109/PV.1372, pág. 72.

Esta concepción de colaboración informativa es la que subyacía también en una Opinión Jurídica de 1978 en relación con la audiencia ante la Cuarta Comisión de peticionarios de Puerto Rico. La Oficina de Asuntos Jurídicos fué de la opinión de que no debía concederse audiencia a un representante de una organización política de Puerto Rico sobre la base de que

"la cuestión de Puerto Rico no está sometida a la Cuarta Comisión, pues no figura en la lista de los territorios a los cuales se aplica la Declaración [sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales] y, por lo tanto, en ninguno de los capítulos del informe del Comité Especial relativo a territorios determinados asignados a la Cuarta Comisión por la Asamblea General." ¹⁰⁸

Evidentemente, la posición del Asesor Jurídico respondía al estricto propósito del procedimiento establecido para la recepción y audiencia de peticionarios. Lo que no impedía, sin embargo, que consideraciones políticas posibilitasen la audiencia de peticionarios de Puerto Rico ¹⁰⁹. Son también consideraciones políticas las que han decidido a los Estados Unidos a suspender su cooperación con el Comité Especial hasta que éste adapte "su labor al espíritu y esferas de concentración actuales de las Naciones Unidas." ¹¹⁰

¹⁰⁸.- Vid. la Declaración del Asesor Jurídico reproducida en AJNU 1978, Documento ST/LEG/SER.C/18, pág. 209.

¹⁰⁹.- Ha de señalarse que, a despecho de la posición de los Estados Unidos y de lo dispuesto en la resolución 748 (VIII) de 27 de noviembre de 1953 por la que la Asamblea General reconocía que el pueblo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico había ejercido efectivamente su derecho de autodeterminación, 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 ha concedido, en relación con la cuestión de Puerto Rico, audiencia a numerosos peticionarios. También ante la Cuarta Comisión han comparecido peticionarios de Puerto Rico aunque bajo el tema del programa titulado "Actividades de los intereses extranjeros, económicos y de otro tipo, que constituyen un obstáculo para la aplicación de la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, en Namibia y en todos los demás territorios bajo dominación colonial, así como para los esfuerzos tendientes a eliminar el colonialismo, el *apartheid* y la discriminación racial en el Africa meridional". En todo caso, los representantes de Estados Unidos han reiterado sus reservas a la concesión de audiencia a peticionarios de Puerto Rico basándose jurídicamente en la resolución de 1953. Vid., por ejemplo, la declaración de la representante de Estados Unidos, Sra. BURTON, en la sesión de la Cuarta Comisión de 10 de octubre de 1988, Acta resumida Documento A/C.4/43/SR.6, párr. 10.

¹¹⁰.- Vid. Carta de fecha 4 de febrero de 1992 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Representante Permanente de los Estados Unidos de América ante las Naciones Unidas, Documento A/47/86 de 6 de febrero de 1992. Los Estados Unidos han tomado esta decisión ante la reiterada actividad del Comité Especial examinando cuestiones que, en opinión de este país, no

B) EL ORIGEN Y CONDICION DE LOS PETICIONARIOS.

Este carácter informativo que venimos subrayando también determina el origen y condición de los peticionarios. En efecto, los peticionarios que solicitan audiencia a la Cuarta Comisión y al Comité de los Veinticuatro en relación con los territorios no autónomos son del más diverso origen y condición: grupos de habitantes del territorio no autónomo, autoridades propias del territorio, representantes de grupos políticos y religiosos, de movimientos de liberación nacional, de Organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales, con o sin estatuto consultivo, de asociaciones del más diverso carácter e individuos a título personal. En cualquier caso, el peticionario puede proceder o no del territorio no autónomo.

El planteamiento adecuado en este momento no es el del análisis de la representación de entidades no estatales a las que se concede un determinado estatuto. Aunque quepa hablar de peticionarios que representan a una Organización no gubernamental o a un movimiento de liberación nacional, la institución que nos ocupa es distinta en sus propósitos y estructura de los estatutos consultivos y de observador que abordaremos en los Capítulos Quinto y Sexto de este trabajo.

Bajo esta perspectiva, no ha de extrañar que la Oficina de Asuntos Jurídicos afirmara que

"se ha establecido en la Cuarta Comisión una práctica en virtud de la cual la Comisión ha convenido en oír a un peticionario -que se presentará a título personal y sin afiliación particular a una organización- o a una organización que nombre un representante." ¹¹¹

La Opinión Jurídica vino motivada por la cuestión surgida respecto al número de representantes de una determinada organización que podían ser oídos en la Cuarta

correspondía que el Comité examinara, tales como Sudáfrica, el *apartheid*, las actividades militares en territorios de los Estados Unidos, Puerto Rico y el Territorio en Fideicomiso de las Islas del Pacífico.

¹¹¹.- Vid. Memorandum de la Oficina de Asuntos Jurídicos de 8 de noviembre de 1976 en relación con la audición de una representación de la Union Nationale pour l'Indépendance (UNI) de la Somalia Francesa, *AJNU* 1976, Documento ST/LEG/SER.C/14, pág. 200, párr. 3.

Comisión. Para el Asesor Jurídico, aunque la organización invitada tuviera el derecho inicial de nombrar su representante o representantes,

"no se avendría con la práctica normal que esa organización hiciera más de una declaración principal y, por consiguiente, que más de una persona de una organización determinada hiciera tal declaración." ¹¹²

Todo ello no hace más que reafirmar el carácter puramente informativo del régimen establecido para los peticionarios de los territorios no autónomos, que permite una cierta canalización de las aspiraciones políticas de los grupos y organizaciones existentes, pero que no les configura estatuto y calidad participativa alguna. Las peticiones que se presenten pueden ser escritas, pero también cabe que las Naciones Unidas les concedan audiencia para efectuar una declaración. La invitación del órgano correspondiente no es para participar en sus debates, sino para formular una declaración que tiene una función fundamentalmente informativa y que, en este sentido, cabría considerar como formulada a título individual.

Además de los órganos que se han citado, otras Comisiones principales, como la Comisión Política Especial, así como bastantes órganos subsidiarios de la Asamblea General han hecho uso del mecanismo de recibir peticiones y conceder audiencias a peticionarios en relación con cuestiones relativas a territorios no autónomos y otras situaciones de carácter análogo como los pueblos desplazados y los sometidos a regímenes de apartheid. Podemos citar en este sentido, el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, el Comité para el ejercicio inalienable de los derechos del pueblo palestino o el Comité especial contra el apartheid.

¹¹².- Ibid. párr. 4.

III.- LAS PERSONAS QUE ENVIAN COMUNICACIONES RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS.

Las posibilidades que se abren en el marco de las Naciones Unidas para que el individuo pueda acceder, de alguna forma, a instancias internacionales tienen una amplia y voluminosa aplicación en el ámbito de los derechos humanos. En este ámbito, se permite el acceso del individuo a una serie de procedimientos internacionales, de carácter quasi-judicial, de supervisión y control de la actividad de los Estados en relación, en este caso, con el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos derivadas tanto de normas de derecho internacional general como de derecho convencional.

Estos procedimientos, como veremos, son, en general, de naturaleza escrita. Sólo en algunos supuestos se prevé la posibilidad de que el comunicante preste testimonio o pueda formular declaraciones orales. Ello se explica por las reticencias de los Estados a que órganos de las Naciones Unidas o creados mediante tratados ¹¹³ pudieran convertirse en tribunas públicas en las que se denunciaran los incumplimientos de sus obligaciones internacionales. Los Estados aceptan el mecanismo del examen de las comunicaciones escritas relativas a los derechos humanos con reparos y sólo en la medida en que los resultados de los procedimientos carezcan de fuerza jurídica obligatoria y no comprometan su responsabilidad. Así, en parte, los mecanismos adoptados para la tramitación de comunicaciones cumplen una mera función de transmisión de información. No obstante, en parte también, pueden conducir a la adopción de informes, opiniones u observaciones ante situaciones concretas, cuya publicidad les da una importante fuerza moral y política para presionar al Estado responsable.

En razón de su naturaleza jurídica, es decir, de su origen, del procedimiento por el que se rigen y de las consecuencias jurídicas que de ellos pudieran derivarse, cabe

¹¹³.- Como dijimos en el Capítulo Segundo, epígrafe III.4.B), estos órganos están tan estrechamente vinculados con las Naciones Unidas que se consideran órganos de la Organización y se hallan en la misma posición que los órganos subsidiarios reconocidos, pues lo único que los distingue es el modo en que fueron creados. Vid. asimismo la ya citada Opinión Jurídica de 15 de septiembre de 1969, AJNU 1969, Documento ST/LEG/SER.C/7, pág. 223.

distinguir dos tipos de procedimientos: los procedimientos establecidos en el seno de la Organización internacional y los procedimientos establecidos mediante tratados internacionales. En el estudio de estos procedimientos no vamos a entrar en el análisis de los requisitos de admisibilidad de las comunicaciones de los particulares ni en la tramitación concreta de estos procedimientos más que en la medida que nos interese para poner de relieve el mantenimiento de relaciones oficiales con las Naciones Unidas.

1.- LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS EN EL SENO DE LA ORGANIZACION.

Se trata de procedimientos para la recepción y examen de comunicaciones que cabe calificar como de carácter institucional en la medida que son creados en el marco de órganos subsidiarios de las Naciones Unidas. Este carácter institucional, en donde juega un peso fundamental en todo momento la voluntad de los Estados miembros de la Organización, limita y debilita también las consecuencias y efectos que pudieran derivarse del examen de las comunicaciones. En efecto, más que atender reclamaciones individuales, la finalidad de estos procedimientos es la de transmitir información al correspondiente órgano de las Naciones Unidas para facilitarle así el análisis de las tendencias generales de la realidad social en relación con las cuestiones relativas a los derechos humanos y, en su caso, la elaboración de nuevas estrategias y políticas.

En este sentido, la participación que en ellos se confiere al individuo se limita, en gran medida, al mero acuse de recibo de la comunicación, sin mayor conocimiento de la tramitación que pueda seguir posteriormente la comunicación y de las decisiones que en relación a ella pudieran adoptarse.

Los procedimientos en cuestión se han establecido fundamentalmente en el marco de la Comisión de Derechos Humanos, aunque ha de mencionarse la existencia de un procedimiento para el examen de comunicaciones establecido en el seno de la

Comisión para la Condición Jurídica y Social de la Mujer ¹¹⁴. Prescindiremos también, por su especificidad y por corresponder estrictamente a un Organismo especializado, del análisis del procedimiento establecido por el Consejo Económico y Social para transmitir a la Comisión de Investigación y Conciliación en materia de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo las reclamaciones relativas a la violación de los derechos sindicales que se reciban de organizaciones sindicales o patronales ¹¹⁵.

La Comisión de Derechos Humanos, órgano subsidiario del Consejo Económico y Social ¹¹⁶, fué establecida mediante las resoluciones 5 (I) y 9 (II) ¹¹⁷ de dicho Consejo. En la segunda de estas resoluciones se completaban las funciones atribuidas en su mandato con un inciso e) que disponía que competía también a la Comisión "cualquier otra cuestión relativa a los derechos del hombre que no esté prevista" en los otros incisos del párrafo 2 de su Mandato. Esta genérica atribución de funciones, claramente explicitada, creemos que podía haber amparado ulteriores actuaciones de la Comisión, incluso el examen de denuncias y comunicaciones sobre violaciones de derechos humanos.

Sin embargo, la Comisión, y en ello influyó su composición intergubernamental, se negó a aceptar las reclamaciones y denuncias formuladas por particulares que había empezado recibir inmediatamente a partir de su constitución. Así, ya en su primer período de sesiones, y en relación con este flujo de comunicaciones, la Comisión constató y declaró su incapacidad jurídica para tomar medida alguna respecto a las

¹¹⁴.- De naturaleza fundamentalmente informativa y cuyo análisis obviamos por no presentar aportaciones particulares. Vid., en todo caso, las resoluciones 76 (V) de 5 de agosto de 1947, 304 (XI) de 14 y 17 de julio de 1950 y 1983/27 de 26 de mayo de 1983, todas ellas del Consejo Económico y Social, así como el Informe relativo al examen de los mecanismos existentes para la tramitación de las comunicaciones relativas a la condición jurídica y social de la mujer, Documento E/CN.6/1991/10 de 9 de noviembre de 1990.

¹¹⁵.- Dispuesto en la resolución 277 (X) de 17 de febrero de 1950 del Consejo Económico y Social.

¹¹⁶.- Cuya existencia venía ya prevista en el artículo 68 de la Carta.

¹¹⁷.- De 16 de febrero y 21 de junio de 1946 respectivamente. Añádase a ellas la resolución 12 (II) de 21 de junio de 1946, también del Consejo Económico y Social, estableciendo su composición. Vid. *supra*, en el Capítulo Segundo, epígrafe II.2.A), lo dicho en relación con su composición intergubernamental.

reclamaciones relativas a los derechos humanos que se le estaban formulando ¹¹⁸. Ciertamente que en su Mandato no se establecían disposiciones ni en el sentido de recibir comunicaciones o reclamaciones ni en el sentido de poder actuar en relación con ellas, aunque, como decimos, la autorización genérica del inciso e) que acabamos de transcribir podía haber amparado actuaciones al respecto.

Esta declaración expresa de incompetencia de la Comisión de Derechos Humanos, derogada parcialmente, se mantiene básicamente en la actualidad. Lo que se ha hecho ha sido establecer unos mecanismos para dar tramitación a las comunicaciones recibidas. Así, en 1947, el Consejo Económico y Social reafirmó la incapacidad de la Comisión para atender reclamaciones pero, ante la afluencia de comunicaciones, autorizó al Secretario General a preparar una lista confidencial de las comunicaciones recibidas relativas a los derechos humanos, con una breve indicación de su contenido ¹¹⁹. Con ello se establecía un primer procedimiento que, en síntesis, no iba más allá de esta lista confidencial y del acuse de recibo de la comunicación. En caso necesario, se indicaría al comunicante que la Comisión no estaba facultada para adoptar ninguna medida respecto de las reclamaciones relativas a los derechos humanos.

Este procedimiento, con ligeros retoques, se mantendría hasta la adopción de la resolución 728 F (XXVIII) de 30 de julio de 1959 del Consejo Económico y Social. En el párrafo primero de la parte dispositiva de esta resolución, el Consejo aprobaba nuevamente la declaración de la Comisión según la cual ésta no estaba facultada para tomar ninguna medida respecto de las reclamaciones. Establecida esta premisa, la resolución autorizaba al Secretario General la distribución de listas de comunicaciones a la Comisión de Derechos Humanos: por un lado, una lista no confidencial de comunicaciones relativas a los principios de promoción del respeto universal y de la

¹¹⁸.- Ha de señalarse que en 1948, al aprobar la Declaración Universal de los Derechos Humanos [resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948 de la Asamblea General], la Asamblea General pidió también al Consejo Económico y Social que invitara a la Comisión de Derechos Humanos a examinar el problema de las peticiones cuando examinase el proyecto de pacto relativo a los derechos del hombre y a las medidas de aplicación. La falta de iniciativas al respecto llevaron al Consejo Económico y Social a recomendar a la Asamblea General que no adoptara nuevas disposiciones acerca de este problema [resolución 236 (IX) de 3 de agosto de 1949 del Consejo Económico y Social].

¹¹⁹.- Resolución 75 (V) de 5 de agosto de 1947 del Consejo Económico y Social.

observancia de los derechos humanos; por otro lado, una lista confidencial de otras comunicaciones relativas a los derechos humanos, eufemismo con el que venían a designarse las comunicaciones que denunciaban violaciones de los derechos humanos.

Los gobiernos de los Estados a los que se referían las comunicaciones de la lista confidencial recibían copia de ellas, sin divulgarse, en principio, la identidad del autor o autores de la comunicación, para que pudieran formular sus respuestas y las presentaran a la Comisión, o a la Subcomisión de Prevención de las Discriminaciones y Protección a las Minorías si se trataba de una comunicación relativa a la discriminación o a las minorías. Como han subrayado PASTOR RIDRUEJO y MARIE se trataba de un procedimiento poco satisfactorio y sin salida ¹²⁰.

Al comunicante se le informaba que su comunicación sería tramitada de conformidad con esta resolución, indicándole también que la Comisión no estaba facultada para adoptar ninguna medida respecto de las reclamaciones relativas a los derechos humanos. Esta insistencia en reafirmar la no competencia de la Comisión no puede tener otro objeto que reflejar claramente la voluntad de los Estados de impedir cualquier pronunciamiento de la Organización en relación con las denuncias recibidas. Al mismo tiempo, aunque la identidad del comunicante quedaba protegida por la confidencialidad y el anonimato, la falta de competencia de la Comisión impedía cualquier posibilidad de extender y garantizar al comunicante una protección directa ante posibles represalias posteriores ¹²¹.

En este lento proceso, un salto cualitativamente importante se opera a partir de 1967 con la adopción de una serie de resoluciones por la Comisión de Derechos Humanos y por el Consejo Económico y Social. Fundamentalmente se realiza el tránsito desde lo que cabría entender como una petición-recurso a lo que propiamente cabría

¹²⁰.- Vid. J.A. PASTOR RIDRUEJO: "La acción de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ante las violaciones de los derechos del hombre", op. cit., pág. 324 y J.B. MARIE: "La pratique de la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU en matière de violation des droits de l'homme", RBDI, 1980.2, pág. 359.

¹²¹.- Téngase en cuenta además que, en gran parte de los casos, el individuo ignoraba, al formular su comunicación o denuncia, los pormenores del procedimiento y, en especial, que el Estado interesado recibía copia de toda comunicación. Aunque no se divulgase la identidad del autor, ésta podría colegirse del contenido de la comunicación o por otras vías.

denominar como petición-información ¹²². En efecto, de la denuncia individual por una violación concreta, cuyo procedimiento se ultimaba, de conformidad con la resolución 728 (XXVIII), con la remisión de una copia al Estado Miembro y la posible respuesta de éste, se pasa al examen de denuncias de situaciones globales o masivas de violaciones de derechos humanos.

Se establecía así, como veremos, una diferenciación entre las comunicaciones relativas a la violación de derechos humanos fundamentales que se refieren a supuestos aislados y las relativas a violaciones que revelan una situación permanente de conculcación de dichos derechos ¹²³. Además de proceder al examen de las comunicaciones, el cambio de planteamiento se producirá por la vía procedimental de incorporar, con carácter permanente, al programa de trabajo de la Comisión la cuestión de la violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales ¹²⁴.

Con la remisión a los artículos 55 y 56 de la Carta y con el aval proporcionado por anteriores resoluciones del Consejo Económico y Social y de la propia Asamblea General, la Comisión de Derechos Humanos adoptó en 1967 su resolución 8 (XXIII) ¹²⁵ por la que decidía básicamente las siguientes acciones: en primer lugar, como venimos diciendo, ocuparse todos los años del tema titulado "Cuestión de la violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluso la política de discriminación racial y de segregación y la política de apartheid, en todos los países y en particular en los países y territorios coloniales y dependientes"; en segundo lugar, pedir que, a tal efecto, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección

¹²².- Con lo que desaparece cualquier apariencia de un derecho subjetivo. Vid. en este sentido C. ESCOBAR: La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la violación de los derechos humanos y libertades fundamentales: estudio de los procedimientos públicos especiales, op. cit., Vol. I, págs. 224 y 293.

¹²³.- Vid. V. ABELLAN: "La protección internacional de los derechos humanos: métodos internacionales y garantías internas", en Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Libro homenaje al profesor D. Antonio Truyol Serra, Centro de Estudios Constitucionales, Universidad Complutense de Madrid, Madrid 1986, Vol. I, pág. 40.

¹²⁴.- El cambio operado permite a MARIE dividir la labor realizada por la Comisión de Derechos Humanos en dos etapas: una primera que califica de "abstencionista" hasta 1967 y una segunda, que se inicia a partir de entonces, que denomina "intervencionista". Vid. J.B. MARIE: "La pratique de la Commission ..", op. cit.

¹²⁵.- De 16 de marzo de 1967.

a las Minorías preparase anualmente un Informe con información procedente de todas las fuentes disponibles; en tercer lugar, pedir autorización al Consejo Económico y Social para examinar la información pertinente sobre violaciones notorias de los derechos humanos y las libertades fundamentales incluida en las comunicaciones consignadas en la lista preparada por el Secretario General de conformidad con la resolución 728 F (XXVIII); en cuarto y último lugar, pedir autorización para efectuar, en los casos procedentes, un estudio (y una investigación) a fondo de las situaciones que revelen un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos y dar cuenta de ellas, con sus recomendaciones, al Consejo Económico y Social.

Las características del modificado procedimiento para la recepción y examen de comunicaciones se establecerán mediante la citada resolución 8 (XXIII) de la Comisión de Derechos Humanos y las resoluciones 1235 (XLII) de 6 de junio de 1967 y 1503 (XLVIII) de 27 de mayo de 1970 del Consejo Económico y Social. Las innovaciones son, a nuestros efectos, especialmente significativas en dos sentidos: porque se pide autorización para dar una continuidad al examen de las comunicaciones recibidas de conformidad con la resolución 728 F (XXVII) y porque se pide autorización para emprender estudios a fondo de situaciones concretas ¹²⁶.

A) LOS MECANISMOS DE EXAMEN DE LAS COMUNICACIONES.

La petición de la Comisión de Derechos Humanos para examinar la información incluida en las comunicaciones fué autorizada por la resolución 1235 (XLII) del Consejo Económico y Social. Esto, como decimos, significaba dar una continuidad, no prevista anteriormente, al sistema confidencial de examen de comunicaciones previsto en la resolución 728 F (XXVII). El procedimiento a seguir para el examen de comunicaciones confidenciales vendría completado por la resolución 1503 (XLVIII). Esta resolución, cuyo número da pie a la denominación con que es conocido el

¹²⁶.- Las posibilidades abiertas a la Comisión de Derechos Humanos, junto con la creación de los grupos especiales de expertos autorizados ya en la resolución 9 (II) de 1946, permiten a la doctrina establecer una distinción entre dos tipos de procedimientos: los procedimientos confidenciales y los procedimientos públicos. Vid. al respecto C. ESCOBAR: La Comisión de Derechos Humanos ..., op. cit., págs. 294 y ss., así como el curso del profesor J.A. PASTOR RIDRUEJO: "Les procédures publiques spéciales de la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies", RCADI 1991.III, Vol. 228, págs. 183-271.

procedimiento en el lenguaje interno de la Organización, establece un mecanismo de carácter confidencial que se inicia con el examen por parte de un grupo de trabajo de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de todas las comunicaciones recibidas por el Secretario General de conformidad con la resolución 728 F (XXVIII). El examen del grupo de trabajo tiene por objeto señalar a la atención de la Subcomisión aquellas comunicaciones "que parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de derechos humanos y de las libertades fundamentales".

En una segunda fase, será la Subcomisión quien determinará si procede someter a la Comisión de Derechos Humanos las situaciones que parezcan revelar un cuadro de la naturaleza expuesta. La Comisión podrá entonces decidir o bien emprender un estudio a fondo de la situación y formular recomendaciones al Consejo Económico y Social, o bien establecer un comité especial para efectuar una investigación, en cuyo caso se hará necesario el consentimiento del Estado en el que se hayan cometido las supuestas violaciones ¹²⁷. Para completar el cuadro es pertinente indicar que el comité especial de investigación que pudiera decidir crear la Comisión de Derechos Humanos, con el consentimiento del Estado interesado, estaría autorizado para "recibir comunicaciones y escuchar a testigos cuando sea necesario" ¹²⁸.

En el segundo de los sentidos que indicábamos, la autorización para emprender estudios a fondo de situaciones concretas solicitada por la Comisión de Derechos Humanos también fué concedida por el Consejo Económico y Social mediante la resolución 1235 (XLII). Es de destacar, junto al importante papel que al respecto corresponde a la Subcomisión, el carácter público del procedimiento establecido: la cuestión figurará en el programa de trabajo de la Comisión, ésta podrá debatirlo públicamente al examinar el Informe de la Subcomisión y hacer recomendaciones al Consejo o incluso a la Asamblea General y se podrán crear los órganos de investigación

¹²⁷.- Aunque para efectuar una investigación la resolución no olvida señalar el necesario consentimiento del Estado interesado, el conjunto del procedimiento establecido en la resolución fué considerado por algunos Estados como una injerencia en los asuntos internos y, por tanto, contrario a lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas. Vid. Comisión de Derechos Humanos, Informe sobre el 27º período de sesiones, Documento E/4949 o E/CN.4/1068, párr. 225.

¹²⁸.- Párrafo 7.b) de la resolución 1503 (XLVIII).

o información que se estimen necesarios ¹²⁹. Las investigaciones de estos órganos, que podrán comportar también la audiencia de testigos, se plasmarán en los correspondientes informes que se examinarán públicamente en la Comisión para que ésta eleve las recomendaciones que estime pertinentes al Consejo Económico y Social o a la Asamblea General.

Aparece claro, por tanto, que a partir de 1967, de las comunicaciones relativas a los derechos humanos recibidas por la Secretaría se podrá seguir un estudio y, en su caso, las correspondientes recomendaciones, por parte de órganos de las Naciones Unidas a través de dos vías: o bien el Grupo de Trabajo de la Subcomisión las examinará y evaluará, y en su caso la Comisión podrá establecer un órgano especial de investigación; o bien podrán ser un elemento de información, junto a otras fuentes, para llamar la atención de la Comisión en relación con una situación persistente de violación de los derechos humanos.

Así, por un lado, el procedimiento confidencial de la resolución 1503 (XLVIII) se basa fundamentalmente en las comunicaciones de los particulares pero puede comportar el inicio de una investigación en la que, en colaboración con el Estado interesado, podrán tenerse en cuenta otras fuentes de información. Por su parte, el procedimiento público de la resolución 1235 (XLII) se fundamenta en todas las fuentes de información disponibles, incluidas, por supuesto, las comunicaciones de los particulares.

B) LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES COMO AUTORAS DE COMUNICACIONES.

Las comunicaciones pueden proceder de una persona o grupo de personas que afirmen ser víctimas de violaciones de los derechos humanos o de persona o grupo de

¹²⁹.- Las modalidades son muy variadas y se han establecido, en esta línea, grupos de expertos, relatores especiales, representantes especiales, enviados especiales, o se ha designado al Secretario General, a un representante del Secretario General o incluso se ha creado un grupo especial formado por el Presidente y miembros de la Subcomisión. Vid. el análisis que de los mandatos de estos distintos órganos realiza J.A. PASTOR RIDRUEJO: "La protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas: Aspectos humanitarios y políticos", Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz 1989, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco 1990, pág. 37 y siguientes.

personas que tengan conocimiento directo y fidedigno de tales violaciones o de "organizaciones no gubernamentales que obren de buena fe, conforme a principios reconocidos de los derechos humanos, sin recurrir a actitudes motivadas políticamente que sean contrarias a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, y que tengan conocimiento directo y fidedigno de tales violaciones" ¹³⁰.

Con estos términos se autorizaba que las comunicaciones pudiesen proceder de una organización no gubernamental, con independencia de que ésta tuviese reconocido o no estatuto consultivo de cualquier categoría ante el Consejo Económico y Social, pero quedaban claramente reflejadas en relación con ellas las reticencias de los Estados sobre las motivaciones y manipulaciones políticas de que podían ser objeto ¹³¹.

De la especial sensibilidad de los gobiernos en relación con el papel de las organizaciones no gubernamentales es prueba evidente la resolución 1919 (LVIII) de 5 de mayo de 1975 del Consejo Económico y Social reafirmando que

"las comunicaciones recibidas de organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas que contuvieran denuncias de supuestas violaciones de derechos humanos debían ser tramitadas no en virtud de las normas de la relación consultiva sino con arreglo a las decisiones para la inclusión de dicho material en las listas confidenciales de comunicaciones preparadas para la Comisión de Derechos Humanos."

Con ello se salía al paso de denuncias públicas efectuadas por organizaciones no gubernamentales que para ciertos Estados respondían a claras motivaciones políticas ¹³². Mientras que, como veremos, las comunicaciones formuladas en virtud de las

¹³⁰.- Así lo establecen las normas adoptadas por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías el 13 de agosto de 1971 relativas al procedimiento para examinar la admisibilidad de las comunicaciones. Vid. resolución 1 (XXIV) de la Subcomisión, reproducida en el Informe de la Subcomisión sobre su 24º período de sesiones, Documento E/CN.4/1070.

¹³¹.- Vid. en relación con estas cuestiones el Capítulo Quinto.

¹³².- Respecto a estos problemas, la Oficina de Asuntos Jurídicos elaboró un Memorando en relación con los procedimientos confidenciales ante las cuestiones planteadas por el representante permanente de Argentina por la distribución pública de una comunicación relativa a los derechos humanos de una organización no gubernamental. El representante argentino planteaba incluso la suspensión o el retiro del carácter consultivo. Vid. *infra* Capítulo Quinto y la Opinión Jurídica de

normas del estatuto consultivo no son confidenciales, sí lo son las presentadas de conformidad con las normas sobre comunicaciones relativas a los derechos humanos. De hecho, todo este planteamiento encubre la pretensión de configurar la confidencialidad de las comunicaciones más como un escudo protector de los gobiernos que como garantía del anonimato del comunicante.

C) LA REGLAMENTACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A LOS DERECHOS HUMANOS.

Para dar una articulación jurídica mínimamente uniforme a la actuación de todos los órganos de las Naciones Unidas competentes en materia de violaciones de derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos decidió preparar ¹³³ un modelo de reglamento para los órganos especiales de las Naciones Unidas a quienes se encomendase el estudio de situaciones particulares respecto de las cuales se alegara que revelaban un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos ¹³⁴. Estas propuestas se plasmaron en un anteproyecto de modelo de reglamento preparado por el Secretario General ¹³⁵ en el que, entre otras, se disponían normas en relación con los testimonios orales y las solicitudes de audiencia de particulares. Básicamente se confiaba a cada órgano especial la decisión sobre la pertinencia de recibir testimonios orales y acordar audiencias, reglamentándose los aspectos procesales que permitiesen garantizar la objetividad e imparcialidad del procedimiento.

En la Comisión, sin embargo, predominó el criterio de que los órganos de investigación deberían poder desempeñar su cometido sin estar supeditados a un reglamento rígido de carácter jurídico y que, en todo caso, el reglamento podría

28 de abril de 1977 en AJNU 1977, Documento ST/LEG/SER.C/15, págs. 246-254.

¹³³.- De conformidad con la resolución X, titulada "Modelo de normas de procedimiento para los órganos competentes en materia de violaciones de derechos humanos", adoptada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos celebrada en Teherán del 22 de abril al 13 de mayo de 1968. Vid. Acta final de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, Documento A/CONF.32/41, pág. 12.

¹³⁴.- Resolución 8 (XXV) de 4 de marzo de 1969 de la Comisión de Derechos Humanos.

¹³⁵.- Vid. Modelo de reglamento para los órganos competentes de las Naciones Unidas en materia de violaciones de los derechos humanos. Nota del Secretario General, Documento E/CN.4/1021/Rev.1 de 30 de octubre de 1970.

convertirse en una guía de procedimiento ¹³⁶. Por todo ello, el modelo de reglamento no fué adoptado como tal ¹³⁷ y cada órgano especial ha ido adoptando las medidas que se le han autorizado o que se han estimado pertinentes en relación con la ejecución de su mandato ¹³⁸.

En definitiva, ha de señalarse que en todo el procedimiento relativo a las comunicaciones sobre derechos humanos, la participación de los particulares es fundamental en la medida que contribuyen a poner en marcha el procedimiento, suministran información a los órganos de las Naciones Unidas y aportan testimonios. Estos particulares mantienen, por tanto, relaciones oficiales con la Organización y a ésta debería competir, como veremos más adelante, garantizarles las facilidades, privilegios e inmunidades que les sean necesarios para la realización de sus actuaciones oficiales.

2.- LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS MEDIANTE TRATADOS INTERNACIONALES.

Se trata de un conjunto de procedimientos de origen convencional que se han ido incrementando en los últimos años ¹³⁹. Como veremos, estos procedimientos, además

¹³⁶.- Vid. Comisión de Derechos Humanos, Informe sobre el 28º período de sesiones, Documento E/5113 o E/CN.4/1097, párr. 154 y ss.

¹³⁷.- El Consejo Económico y Social se limitó a indicar que tomaba nota de los Informes del Grupo de Trabajo establecido al efecto, señalando dichos Informes a la atención de todos los órganos y entidades de las Naciones Unidas competentes en cuestiones de derechos humanos y libertades fundamentales. Vid. resolución 1870 (LVI) de 17 de mayo de 1974 del Consejo Económico y Social.

¹³⁸.- En realidad, el Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos que examinó el proyecto de Reglamento propuso que "los artículos relativos a las fuentes de información, así como a los métodos de trabajo del órgano especial con respecto a la reunión de otros testimonios, incluidas las cuestiones de forma, contenido, relación y admisibilidad de tales testimonios, serán determinados por los órganos que establezcan el órgano especial en las atribuciones del órgano especial, a menos que el propio órgano especial esté autorizado explícitamente a elaborar artículos sobre dichas materias". Vid. texto en corchetes del artículo 18 del texto aprobado por el Grupo de Trabajo en Anexo al Informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con las resoluciones 14 (XXVII) y 15 (XXIX) de la Comisión de Derechos Humanos, Documento E/CN.4/1134 de 1 de febrero de 1977.

¹³⁹.- Vid. en este sentido el párr. 15 de la Nota del Secretario General. Aplicación efectiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluidas las obligaciones en materia de presentación de informes de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos, Documento A/44/668 de 8 de noviembre de 1989, donde se reproduce el Estudio sobre

de precisar el necesario consentimiento del Estado en obligarse por el tratado que los establecen, precisan, para su aplicación, un consentimiento especial y expreso por parte de los Estados. Es el caso de los protocolos o de las declaraciones facultativas aceptando la competencia de determinado órgano para poder recibir comunicaciones de particulares o grupos de particulares. Con todo ello aparece claramente reforzado el componente de soberanía estatal.

Estos procedimientos son también de carácter confidencial, de naturaleza predominantemente escrita, aunque caben las declaraciones orales, y en ellos se acentúa la participación del individuo y el conocimiento que puede tener de todos los trámites que se realicen en relación con su comunicación. Sin ser órganos judiciales, los Comités o Comisiones creados para el control y supervisión de la aplicación de determinados tratados relativos a los derechos humanos cuando están autorizados a recibir y examinar comunicaciones de los particulares concluyen su examen haciendo públicas sus opiniones u observaciones. Aunque carentes de fuerza jurídica obligatoria, es indudable la fuerza moral y política de las opiniones hechas públicas por estos órganos.

Con ser numerosos los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y establecerse en varios de ellos órganos de control y supervisión, ha de indicarse que procedimientos que permitan a los particulares el envío de comunicaciones sólo están previstos ¹⁴⁰ en el Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ¹⁴¹, en la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial

los posibles enfoques a largo plazo para la supervisión de nuevos instrumentos sobre derechos humanos.

¹⁴⁰.- En efecto, aunque también están dotados de órganos de supervisión y control propios, no se establecen mecanismos parecidos a los que vamos a analizar en la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (aprobada por resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979 de la Asamblea General, BOE de 21 de marzo de 1984), en la Convención Internacional contra el apartheid en los Deportes (aprobada por resolución 40/64 G de 10 de diciembre de 1985 de la Asamblea General) y en la, también reciente, Convención sobre los Derechos del Niño (aprobada por resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989 de la Asamblea General, BOE de 31 de diciembre de 1990).

¹⁴¹.- Adoptado conjuntamente con el Pacto mediante la resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966 de la Asamblea General (UNTS, Vol. 999, pág. 171 y Vol. 1057, pág. 407 y BOE de 30 de abril de 1977). España se adhirió al Protocolo facultativo el 25 de enero de 1985 (BOE de 2 de abril de 1985).

¹⁴², en la Convención contra la Tortura y otros Tratos y Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes ¹⁴³ y en la reciente Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares ¹⁴⁴.

A) EL PROCEDIMIENTO DEL PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS.

Ratificando o adhiriéndose a este Protocolo Facultativo, los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aceptan la competencia del Comité establecido en el artículo 28 del Pacto, para

"recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen, bajo la jurisdicción de ese Estado y aleguen ser víctimas de una violación, por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto." ¹⁴⁵

Con ello se ampliaban las competencias del Comité de Derechos Humanos habilitado, según el Pacto, para examinar los Informes de los Estados Parte y, si los Estados Parte interesados hubiesen formulado las declaraciones previstas en el artículo 41 del Pacto, las comunicaciones en las que un Estado Parte alegase que otro Estado Parte no cumplía las obligaciones derivadas del Pacto.

Nos interesa destacar que en el procedimiento establecido por el Protocolo Facultativo, a diferencia de los procedimientos de información que hemos analizado anteriormente, sólo el individuo que alegue una violación de cualquiera de sus derechos enunciados en el Pacto puede presentar la correspondiente comunicación ¹⁴⁶ ante el

¹⁴².- Adoptada por la resolución 2106 A (XX) de 21 de diciembre de 1965 de la Asamblea General (UNTS, Vol. 660, pág. 195 y BOE de 17 de mayo de 1969).

¹⁴³.- Aprobada por la resolución 39/46 de 10 de diciembre de 1984 de la Asamblea General, BOE de 9 de noviembre de 1987.

¹⁴⁴.- Aprobada por la resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990 de la Asamblea General.

¹⁴⁵.- Artículo 1 del Protocolo Facultativo.

¹⁴⁶.- Comunicación que, en este sentido, sería una *pétition-plainte* en el análisis de N. FEINBERG. Vid. N. FEINBERG: "La *pétition ..*", op. cit., pág. 531.

Comité de Derechos Humanos. Esto se explica por la naturaleza de denuncia particular de la comunicación presentada y porque lo que se sustancia es una violación directa e individualizada de los derechos humanos y no una denuncia de una situación persistente de violación masiva de los mismos.

Tanto el Protocolo como el Reglamento del Comité de Derechos Humanos ¹⁴⁷ contienen detalladas disposiciones sobre la admisibilidad de las comunicaciones y el procedimiento a seguir para su examen sustantivo. A este respecto, dos son las notas más significativas: por un lado, el carácter confidencial de las labores del Comité ya que sus sesiones se celebrarán a puerta cerrada cuando examine las comunicaciones previstas en el Protocolo; por otro lado, el carácter fundamentalmente escrito de todo el procedimiento, ya se trate de aportar aclaraciones, presentar informaciones u observaciones adicionales o formular observaciones a las informaciones y observaciones presentadas por la otra parte ¹⁴⁸. En efecto, como colofón de todo el procedimiento, el artículo 94 del Reglamento dispone que, una vez admitida la comunicación

"el Comité la examinará a la luz de toda la información escrita que le hayan facilitado el individuo y el Estado parte interesado y formulará sus observaciones al respecto".

Un último elemento característico del procedimiento establecido en el Protocolo Facultativo y que lo distingue del procedimiento establecido en la Comisión de Derechos Humanos por la resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social ¹⁴⁹ es que, en el primero, como hemos visto, el individuo que presenta la comunicación participa, aunque siempre de forma escrita, en diferentes fases del procedimiento y es informado de todas las decisiones que haya podido adoptar el Comité, mientras que en el procedimiento de la resolución 1503 (XLVIII) el autor o autores de la comunicación no participan en ninguna fase de su tramitación ni son informados de ninguna medida adoptada, a menos que éstas sean hechas públicas. En otras palabras, el individuo tiene

¹⁴⁷.- Tal como quedó aprobado en su 918ª sesión celebrada el 26 de julio de 1989, Documento CCPR/C/3/Rev.2.

¹⁴⁸.- Artículos 80, 91 y 93 del Reglamento.

¹⁴⁹.- Vid. el claro análisis que de las diferencias entre los dos procedimientos realizó la relatora especial Erica-Irene DAES en el estudio ya citado sobre El estatuto reconocido al individuo en el derecho internacional contemporáneo, loc. cit., párr. 270.

un cierto grado de legitimación activa en el procedimiento del Protocolo Facultativo con lo que, aunque no comparezca ante el Comité, tiene el derecho a ser informado de la marcha del procedimiento y de poder formular observaciones a las observaciones del Estado.

B) EL PROCEDIMIENTO DEL ARTICULO 14 DE LA CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION RACIAL.

El artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial dispone que todo Estado Parte prodrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité establecido en el artículo 8 de la Convención

"para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas comprendidas dentro de su jurisdicción, que aleguen ser víctimas de violaciones, por parte de ese Estado, de cualquiera de los derechos estipulados en la presente Convención".

El tenor del artículo transcrito es muy parecido, como hemos visto, al que se emplearía al adoptar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el mecanismo es también un procedimiento de reclamación o queja individualizada que sólo pueden iniciar la persona o personas víctimas de la violación denunciada. También las actuaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en el examen de las comunicaciones tendrán carácter confidencial y de naturaleza predominantemente escrita. En efecto, el artículo 14 de la Convención establece normas detalladas sobre la admisibilidad y el procedimiento a seguir en el examen de las comunicaciones y pudiera deducirse de ellas que el procedimiento, al igual que en el Comité de Derechos Humanos, sería de naturaleza exclusivamente escrita. Sin embargo, el Reglamento del Comité ¹⁵⁰ en su versión adoptada en su 28º período de sesiones, dispone en su artículo 94.5 que

¹⁵⁰.- Documento CERD/C/35/Rev.2 de 1986.

"El Comité podrá invitar a comparecer al peticionario o su representante, así como a representantes del Estado Parte interesado, con objeto de que proporcionen información suplementaria o respondan a preguntas relativas al fondo de la comunicación."

La precisión del Reglamento del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en contraste con la del Reglamento del Comité de Derechos Humanos, nos permite hablar de un **plus** en la participación del individuo en el procedimiento aceptado por los Estados mediante la declaración del artículo 14 de la Convención. Evidentemente la invitación al peticionario ¹⁵¹ o a su representante, que puede comportar la entrada, tránsito o permanencia en el país sede del órgano ¹⁵² de una persona cuyo único título para ello es la invitación del Comité, ha de significar el otorgamiento de las facilidades, privilegios e inmunidades que sean necesarios para el ejercicio de su actuación oficial.

C) EL PROCEDIMIENTO DEL ARTICULO 22 DE LA CONVENCION CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES.

De manera similar a lo que establece el artículo 14 de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial, el artículo 22 de la Convención contra la Tortura dispone que todo Estado Parte en la Convención podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité establecido en el artículo 17 de la Convención

"para recibir y examinar las comunicaciones enviadas por personas sometidas a su jurisdicción, o en su nombre, que aleguen ser víctimas de una violación por un Estado Parte de las disposiciones de la Convención".

El procedimiento se configura también, por tanto, con naturaleza de reclamación

¹⁵¹.- Que, a efectos clarificadores y pese a lo que dispone el Reglamento del Comité, preferimos denominar "comunicante".

¹⁵².- Que de acuerdo con el artículo 5 del Reglamento será, normalmente, la sede de las Naciones Unidas.

o queja. Como detalle distintivo y que significa una mejora respecto de los procedimientos anteriores, cabe indicar que en el propio artículo 22 se permite el envío de comunicaciones por representante, es decir, en nombre de las personas que aleguen ser víctimas de la violación. Por lo demás, el procedimiento se estipula de forma muy parecida y, pese a que en la Convención se mantiene silencio al respecto, el Reglamento del Comité contra la Tortura ¹⁵³ establece en su artículo 110.5 que

"El Comité podrá invitar al autor de la comunicación o a su representante y a los representantes del Estado Parte interesado a que estén presentes en determinadas sesiones privadas del Comité con objeto de que proporcionen nuevas aclaraciones o respondan a preguntas relativas al fondo de la comunicación."

En otras palabras, de nuevo en el Reglamento se atribuye una naturaleza mixta, escrita y oral, a un procedimiento de recurso, de tal manera que el individuo participa de forma más activa en la sustanciación de un procedimiento de naturaleza extra-judicial ante instancias internacionales.

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.

La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares no ha entrado aún en vigor ¹⁵⁴, pero es pertinente también señalar que en su artículo 77 se estipula un mecanismo facultativo que permitirá a todo Estado Parte en la Convención declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité establecido en el artículo 72 para

"recibir y examinar las comunicaciones enviadas por personas sometidas a su jurisdicción, o en su nombre, que aleguen que ese Estado Parte ha violado los derechos

¹⁵³.- Documento CAT/C/3/Rev.1 de 29 de agosto de 1988.

¹⁵⁴.- A 10 de diciembre de 1991 la Convención sólo había sido firmada por dos Estados: México y Marruecos. Vid. Informe del Secretario General. Situación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Documento E/CN.4/1992/38 de 10 de enero de 1992.

individuales que les reconoce la presente Convención".

El mecanismo es fundamentalmente similar al que se establece en las Convenciones anteriores, destacándose así su naturaleza de recurso individual. Cuando se constituya el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y apruebe su Reglamento habrá que estar a sus disposiciones para ver si establece previsiones en relación con la invitación a comparecer o a estar presente dirigida al comunicante o a su representante.

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

Mientras que en los otros epígrafes de este Capítulo se abordaba el estudio de las personas que mantienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas en función de una habilitación jurídica que los autoriza a dirigirse a la Organización, en este epígrafe se estudian otras categorías de personas cuyas relaciones oficiales con la Organización no vienen derivadas de esa posibilidad jurídica, sino de la invitación o solicitud formulada por la propia Organización. En otras palabras, más que ejercer un derecho reconocido en la Carta o en resoluciones o decisiones de los órganos de las Naciones Unidas, estas personas sirven de una forma más directa los intereses de la Organización, que es quien las invita, quien solicita su testimonio, quien acuerda celebrar contratos con ellas o quien se sirve de ellas para difundir formación e información sobre la actividad de las Naciones Unidas.

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

Al margen de los mecanismos descritos en los tres epígrafes anteriores, son numerosas y muy variadas las posibilidades que se ofrecen al individuo para acceder a determinados órganos de las Naciones Unidas o comparecer ante ellos respondiendo fundamentalmente a una función de información. Con voluntad clarificadora y sistemática hemos optado por calificar de peticionarios a las personas que son invitadas en relación con los territorios bajo administración fiduciaria y territorios no autónomos o situaciones análogas, y comunicantes a las que lo son en relación con los derechos humanos.

En la práctica de la Organización, sin embargo, la delimitación que hemos realizado no es tan precisa y se habla a menudo de peticionarios tanto en relación con materias relativas a los derechos humanos como en relación con otras cuestiones. En el presente apartado vamos a analizar la existencia de otra categoría de personas capaces o consideradas competentes para suministrar información o prestar otro tipo de

asistencia a la Organización y que por ello son invitadas o llamadas a comparecer como testimonios ante determinados órganos. Responden, por tanto, a un propósito de información, pero los procedimientos establecidos son distintos y no existen los cauces reglamentados en los mecanismos a los que se acogían las categorías de personas descritas en los epígrafes anteriores. Y ello con independencia de la materia concreta sobre la que verse su declaración ya que puede tratarse de una materia en relación con la cual existe alguno de los procedimientos ya estudiados.

En muchos casos, la invitación a un particular para que comparezca ante un órgano de las Naciones Unidas se realiza en el contexto de una labor de investigación emprendida en el marco de las funciones de la Organización. En efecto, ateniéndose a sus responsabilidades y competencias, tanto la Asamblea General, como el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social y el propio Secretario General, han establecido órganos subsidiarios, comisiones, comités o grupos especiales, o designado órganos unipersonales con un mandato concreto de suministrar una información o realizar una investigación por cuenta de las Naciones Unidas ¹⁵⁵.

El objeto de alguno de estos órganos específicos establecidos por las Naciones Unidas se centra, en gran parte, en la determinación de unos hechos. La determinación de los hechos se configura así como una acción importante en la labor de la Organización aunque puede responder a propósitos distintos: como un medio político o diplomático de solución pacífica de controversias; como medio de asegurar la observancia de ciertos tratados internacionales ¹⁵⁶; o bien, como medio de llevar a cabo otras finalidades específicas de la Organización en ejecución de sus competencias y responsabilidades.

En los estatutos o mandato del correspondiente órgano, además de su

¹⁵⁵.- Evidentemente no es prerrogativa exclusiva de los órganos principales, pues cabe perfectamente que órganos subsidiarios estén autorizados para el establecimiento de otros órganos de ellos dependientes. Es el caso, por ejemplo, de los numerosos órganos especiales creados por la Comisión de Derechos Humanos a los que ya nos hemos referido.

¹⁵⁶.- Finalidad en la que quedan comprendidos también los órganos de derechos humanos a los que ya nos hemos referido. Vid. también en este sentido el interesante Estudio preparado por la Secretaría sobre los Métodos para la determinación de hechos en relación con la ejecución de acuerdos internacionales, Documento A/6228 de 22 de abril de 1966.

composición y funciones, normalmente se establecen también sus métodos de trabajo. Aunque éstos no se establecieran, si se trata de un órgano de investigación, encuesta o determinación de los hechos, es obvio que sus métodos de trabajo deben estar encaminados, de conformidad con la competencia que se le ha conferido, a obtener toda la información necesaria. De esta manera, y como métodos de trabajo, la mayor parte de estos órganos podrán escuchar a representantes de los Estados interesados, examinar a testigos y expertos, tanto en su sede como sobre el terreno, llevar a cabo investigaciones *in situ* con el consentimiento del correspondiente Estado territorial y recibir y examinar todo tipo de pruebas documentales ¹⁵⁷.

Así se configura una variada y amplia casuística de supuestos en los que se permite un cierto acceso de los individuos a instancias internacionales, ya sea enviando comunicaciones conteniendo información o por ser llamados a comparecer ante el órgano pertinente para prestar testimonio y aportar nueva información. La perspectiva a considerar es, por tanto, como decimos, la de proporcionar información a un órgano de las Naciones Unidas, no la de ejercitar un derecho que les sea propio.

En alguna ocasión, esta participación del individuo ha planteado ciertos problemas relativos a la protección necesaria para el ejercicio de la actuación oficial para la que ha sido invitado en relación con las Naciones Unidas. Así sucedió, por ejemplo, en relación con las actividades de la Comisión encargada de investigar las condiciones y circunstancias de la trágica muerte del Sr. Dag Hammarskjöld y de las personas que le acompañaban, creada mediante la resolución 1628 (XVI) de 27 de octubre de 1961 de la Asamblea General. Para la realización de su labor, además de realizar visitas sobre el terreno y de requerir los informes de distintos expertos, la Comisión convocó a numerosos testigos, de los que creía poder obtener nuevos datos o cuya información le parecía esencial para formarse un juicio sobre testimonios anteriores ¹⁵⁸, para que compareciesen ante ella.

¹⁵⁷.- Vid. en este sentido el análisis que sobre el método de determinación de los hechos se realiza en el Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados, en Anexo al Informe del Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del Fortalecimiento del Papel de la Organización, Documento A/46/33, Suplemento nº 33, párr. 85.

¹⁵⁸.- Vid. el análisis que de esta Comisión y de otros variados órganos se hace en un amplio Estudio de la Secretaría contenido en el Informe del Secretario General sobre los métodos para la determinación de los hechos, Documento A/5694 de 1 de mayo de 1964.

En su Informe a la Asamblea General ¹⁵⁹, la Comisión, además de anejar la relación de los más de noventa testigos que escuchó y citar sus declaraciones, se refirió a los acuerdos con las autoridades de Rhodesia en relación con la audiencia de estos testigos. De acuerdo con las leyes internas de la Federación, la Comisión de las Naciones Unidas no tenía potestad para citar a testigos, tomar juramento ni sancionar por desobediencia. No obstante, las autoridades rhodesianas aseguraron su absoluta cooperación a fin y efecto de que pudieran ponerse a disposición de la Comisión todos los testigos, tanto funcionarios públicos como particulares ¹⁶⁰, con lo que no se plantearon dificultades excepcionales.

El problema que subrayó especialmente la Comisión estribaba en que, de acuerdo también con sus leyes, las autoridades rhodesianas no podían conceder a las declaraciones de los testigos la inmunidad contra posibles querellas o juicios. En opinión de la Comisión,

"los testigos que se presentasen a una comisión de las Naciones Unidas debían estar protegidos contra procesos judiciales originados por tal comparecencia." ¹⁶¹

En este caso concreto, las autoridades de Rhodesia aseguraron que el Gobierno no tomaría ninguna medida contra nadie por su comparecencia o su testimonio ante la Comisión de las Naciones Unidas y así constaba, junto a la preocupación de la Comisión, en su Informe, pero el planteamiento que formuló la Comisión al respecto es perfectamente generalizable. Como ya hemos visto anteriormente, cualquier persona que declare como testigo o que comparezca en calidad de peticionario, comunicante o invitado ante un órgano de las Naciones Unidas debería estar protegida, al menos con inmunidad jurisdiccional, por los actos o declaraciones realizadas en virtud de la comparecencia ante el órgano, es decir, en virtud de su actuación oficial.

¹⁵⁹.- Informe de la Comisión investigadora de las condiciones y circunstancias de la trágica muerte del Sr. Dag Hammarskjöld y de las personas que le acompañaban, Documento A/5069 y Add.1, 17º período de sesiones, Anexos, Tema 22 del programa.

¹⁶⁰.- Ibid., párr. 55.

¹⁶¹.- Ibid., párr. 56.

Además de las personas que son llamadas a comparecer como testimonios ante órganos de las Naciones Unidas, existen otros mecanismos por los que el individuo puede comparecer o entrar en relación con la Organización en interés de ésta. Algunos de ellos se configuran a partir de una invitación a una persona para que formule una declaración ante un órgano de las Naciones Unidas por considerársela capaz o competente para suministrar la información necesaria. Estas personas son invitadas, por tanto, a título individual.

En algunos órganos las invitaciones se formulan sobre la base de una práctica establecida, es decir, constante y generalmente aceptada, mientras que en otros existen previsiones reglamentarias específicas. Así, por ejemplo, la previsión del artículo 39 del Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad que dispone que

"El Consejo de Seguridad podrá invitar a que le proporcionen información o le presten ayuda en el examen de los asuntos de su competencia a miembros de la Secretaría o a otras personas a quienes considere calificadas para este objeto." ¹⁶²

La invitación responde, por tanto, a un propósito de información por parte del órgano que la formula y no cabe considerarla como el ejercicio de un derecho subjetivo del individuo. Es más, también en el Consejo de Seguridad por ejemplo, las invitaciones para que puedan comparecer personas a título individual son siempre a propuesta de un Estado, ya sea o no miembro del Consejo. Es decir, que no se responde a una solicitud de audiencia por parte de un individuo, grupo de individuos u organización, sino que es un Estado quien propone que el Consejo invite a una persona, que puede ser representante de una organización pero que es invitado por el Consejo en su carácter personal. Como veremos en los Capítulos siguientes, el artículo 39 del Reglamento Provisional ha sido utilizado en numerosas ocasiones para permitir la formulación de declaraciones ante el Consejo tanto de representantes de Organizaciones internacionales, como de movimientos de liberación nacional, como de organizaciones no gubernamentales y de ciertos grupos o comunidades étnicas.

¹⁶².- Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad, Documento S/96/Rev.6, de enero de 1974.

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

La creciente diversidad de las funciones asumidas por las Naciones Unidas y el constante incremento de sus estructuras organizativas han comportado también el aumento, tanto en número como en complejidad, de los contratos que la Organización puede concluir con personas privadas. En relación con esta cuestión debemos insistir nuevamente en la premisa básica de que la función de una Organización internacional es el fundamento de su propia existencia ¹⁶³ y que, por tanto, son las finalidades de la Organización las que determinan la extensión de sus capacidades jurídicas.

En relación con las Naciones Unidas así queda establecido en el artículo 104 de la Carta y, más precisamente, la Sección 1 del artículo I de la Convención General reconoce expresamente, entre otras, la capacidad de la Organización para contratar y para adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles ¹⁶⁴. Nos interesa ahora apuntar determinados problemas jurídicos que plantea la conclusión de contratos con personas privadas, ya sean éstas físicas o jurídicas.

La aproximación doctrinal a los contratos celebrados por una Organización internacional con particulares se ha centrado, al igual que en relación con los contratos entre Estados y particulares, en los problemas jurídicos relativos a la ley aplicable a los

¹⁶³.- Vid., por todos, M. VIRALLY: "La notion de fonction dans la théorie de l'Organisation internationale", op. cit., págs. 277-300.

¹⁶⁴.- La Sección 1 dispone que "Las Naciones Unidas tendrán personalidad jurídica y estarán capacitadas para: a) contratar; b) adquirir y disponer de propiedades, inmuebles y muebles; c) entablar procedimientos judiciales". Igualmente, en los proyectos de artículos que el relator especial de la Comisión de Derecho Internacional Leonardo DIAZ GONZALEZ ha presentado en relación con la segunda parte del tema de las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales, se formula un proyecto de artículo en el que se afirman la personalidad jurídica y las capacidades de las Organizaciones internacionales tomando como modelo mínimo uniforme las previsiones de la Sección 1 de la Convención General. El proyecto de artículo dispone: "Las organizaciones internacionales gozan de personalidad jurídica en el derecho internacional y en el derecho interno de sus Estados miembros. Tienen capacidad, en la medida compatible con el instrumento que las ha creado, para: a) contratar; b) adquirir bienes muebles e inmuebles y disponer de ellos; y c) actuar en justicia". Vid. cuarto Informe del relator especial ya citado, Documento A/CN.4/424, párr. 23, mimeografiado.

contratos y a la solución de las controversias ¹⁶⁵. Evidentemente, ambos son problemas jurídicamente importantes y en los que se cruzan tangencialmente perspectivas de derecho internacional público y de derecho internacional privado. Nuestra preocupación, sin embargo, se va a centrar tan sólo en el estatuto de las personas que conciertan contratos con órganos de las Naciones Unidas.

Los tipos de relaciones contractuales que pueden establecer las Organizaciones internacionales son muy variados y difícilmente reducibles a una clasificación con utilidad científica. En su informe sobre esta cuestión para el Instituto de Derecho Internacional, N. VALTICOS, basándose en las respuestas recibidas del cuestionario que envió a un buen número de Organizaciones internacionales ¹⁶⁶, subrayó que no habían elementos suficientes para permitir el establecimiento de una clasificación de los diferentes tipos de contratos ¹⁶⁷. A lo máximo que se podía llegar era a establecer una lista de los diferentes modelos de contratos posibles en función de las materias sobre las que versaran ¹⁶⁸, lo que sólo serviría para reafirmar la infinita variedad de categorías que podían tener los contratos concluidos por las Organizaciones internacionales ¹⁶⁹.

¹⁶⁵.- Vid. en relación a estos problemas el informe de N. VALTICOS: "Les contrats conclus par les Organisations internationales avec des personnes privées" presentado en la Sesión de Oslo del Instituto de Derecho Internacional, Annuaire IDI, 1977, Vol. 57, Tomo 1, pág. 6; el curso de F. SEYERSTED: "Applicable Law in Relation between Intergovernmental Organisations and Private Parties", RCADI, 1967.III, Vol. 122, págs. 427-616 y R. MONACO: "Observations sur les contrats conclus par des Organisations Internationales", Mélanges offerts à Poly Modinos. Problèmes des droits de l'homme et de l'unification européenne, Pedone, París 1968, págs. 85-98.

¹⁶⁶.- No es casual tampoco que, para la preparación de su curso en la Academia de La Haya, F. SEYERSTED también utilizara la técnica del cuestionario a las Organizaciones internacionales. El uso de estas técnicas responde básicamente a dos razones cuyo análisis ya hemos planteado en el Capítulo Primero: la importancia de la práctica establecida por las Organizaciones internacionales para inducir de ella reglas generales y la absoluta variedad de supuestos en función de la desigualdad fundamental de las Organizaciones internacionales.

¹⁶⁷.- N. VALTICOS: "Les contrats conclus ..", op. cit., pág. 17.

¹⁶⁸.- Así podríamos hablar de contratos de compra, de venta, de alquiler, de fletamiento de barco y aeronaves, de construcción de edificios, de suministro e instalación de equipos, de prestación de servicios, de derechos de autor, de edición e impresión, de distribución, de producción, de préstamo, de transportes, de seguros y un largo etcétera. Vid. *ibid.*, pág. 18.

¹⁶⁹.- Como veremos más adelante. Vid. también en esta línea a D.W. BOWETT: The law of International Institutions, op. cit., pág. 329 y a C.W. JENKS: The Proper Law of International Organisations, op. cit., pág. 156.

Intentando algunos criterios clasificadores podría hablarse de contratos de administración corriente y de contratos de mayor envergadura o relacionados directamente con la misión internacional propia de la Organización ¹⁷⁰. Sin embargo, esta distinción deja de resultar útil si nos atenemos a la propia variedad de las Organizaciones internacionales, que responden a unos objetivos muy diversos y que, en función de ellos, tienen distintos ámbitos de competencias. Es decir, que lo que para unas podrían ser contratos vinculados a las funciones propias de la Organización para otras no serían más que puras transacciones comerciales de carácter cotidiano ¹⁷¹.

A mayor abundamiento, en el ámbito de las Organizaciones internacionales se hace difícil poder realizar una distinción, clásica en lo que respecta a los Estados, entre actos *iure gestionis* y actos *iure imperii*. En efecto, de acuerdo con su naturaleza funcional, cualquier acto *iure gestionis* de una Organización internacional ha de estar en relación directa con las finalidades *iure imperii* de la Organización ¹⁷². No cabe tampoco, por tanto, realizar una distinción con utilidad científica entre contratos *iure gestionis*, o contratos de administración corriente y contratos *iure imperii*, es decir, aquellos vinculados directamente con las finalidades de la Organización ¹⁷³.

Este planteamiento llevado a sus últimos extremos nos conduciría a considerar que todas las personas que celebran cualquier tipo de contrato con una Organización internacional, en nuestro caso con las Naciones Unidas, están contribuyendo a la consecución de los fines propios de la Organización, es decir, actúan en interés de la función internacional. De ahí a afirmar que también ejercen funciones por cuenta de la

¹⁷⁰.- Vid. N. VALTICOS: "Les contrats conclus ..", pág. 7. El propio VALTICOS cita en apoyo de esta distinción a MANN para quien cabría diferenciar entre "les contrats conclus par une Organisation internationale en exécution directe de sa mission et les contrats qui s'attachent plus simplement à son activité". Ibid. pág. 15.

¹⁷¹.- La cuestión es mucho más compleja, pero el ejemplo de VALTICOS es clarificador: no pueden tener la misma consideración los contratos de préstamo del Banco Mundial que los que tenga que realizar una Organización internacional sin finalidad financiera. Vid. *ibid.*, pág. 41.

¹⁷².- Vid. en este sentido I. SEIDL-HOHENVELDERN: "L'immunité de juridiction et d'exécution des États et des Organisations Internationales", Droit International 1. Cours et travaux, Institut des Hautes Études Internationales de París, Pedone, París 1981, pág. 161. Así lo afirma también G. WEISSBERG: The International Status of the United Nations, Stevens/Oceana Publications, London/New York 1961.

¹⁷³.- Vid. N. VALTICOS: "Les contrats conclus ..", *op. cit.*, págs. 3, 14 y 59.

Organización mediaría sólo un paso pequeño pero conceptualmente importante.

En el caso de las Naciones Unidas y tal como indicaba la Oficina de Asuntos Jurídicos ¹⁷⁴, entre los contratos de derecho privado que puede celebrar figuran contratos de conservación, de compras de equipos de oficinas, de alquiler de locales, de trabajos de imprenta, de suministros, de estudios, de investigación, de edición o traducción y relativos a los servicios de consultores. La Secretaría manifiesta incluso que se pueden clasificar estos contratos en contratos sobre materiales y equipos y contratos sobre servicios. Además de todos estos, la Oficina de Asuntos Jurídicos, contestando exhaustivamente a la petición de clasificación de los contratos, menciona también el gran número de contratos relativos a servicios de funcionarios que concierne a la Organización.

Aunque de manera algo confusa, en la respuesta de la Oficina de Asuntos Jurídicos subyace, en parte, la distinción que creemos cabe hacer y que ya hemos apuntado en el Capítulo Segundo. A nuestro juicio, cabe realizar la siguiente distinción: por una parte, los contratos de trabajo y de servicios profesionales que la Organización concierne con sus agentes, es decir, con las personas que realizan funciones por cuenta de la Organización ¹⁷⁵; de otra parte, los contratos de suministro de servicios públicos y otros servicios de carácter general que se singularizan por el carácter público del servicio y, en ocasiones, del titular que lo suministra y por las garantías que en relación con su utilización puede proporcionar el Estado sede; por último, los contratos de naturaleza mercantil, categoría que englobaría al resto de contratos que puede celebrar la Organización.

Es en relación con estos últimos donde se plantea la cuestión del estatuto jurídico de las personas que contratan con las Naciones Unidas. En los Repertorios de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas se los califica como contratos

¹⁷⁴.- En lo que constituyen las respuestas de la Organización al cuestionario ya citado del Instituto de Derecho Internacional. Las respuestas, de 26 de febrero de 1976, están reproducidas en AJNU 1976, Documento ST/LEG/SER.C/14, págs. 168-187, particularmente págs. 170 y 171.

¹⁷⁵.- Vid. en Capítulo Segundo tanto el concepto de agente internacional como el análisis del estatuto de los expertos en misión por cuenta de la Organización.

de derecho privado ¹⁷⁶ o contratos mercantiles, cuyas categorías típicas serían los de compra, venta o alquiler ¹⁷⁷. De otra parte, así se expresa la Secretaría en su Estudio de la Secretaría de 1967 cuando, sin mayores precisiones, distingue únicamente entre contratos de trabajo y contratos mercantiles ¹⁷⁸.

La idea que queremos apuntar es que el contratista, en estos contratos de naturaleza mercantil, no goza por el mero hecho de su vinculación contractual con la Organización de un estatuto especial derogatorio de las normas generales aplicables a las personas y a los contratos en su derecho nacional, en el derecho del país donde se ejecuta el contrato o en el derecho del Estado sede de la Organización. Cabría incluso afirmar lo contrario ya que en caso de litigio se encontrarán con la inmunidad jurisdiccional y de ejecución de la Organización internacional, lo que les puede colocar en una clara situación de inferioridad ¹⁷⁹.

En efecto, el contratista particular, la persona que celebra un contrato mercantil con la Organización, no disfruta de ninguna facilidad especial ni de un estatuto particularmente favorable. Sólo en la medida que lo disponga el contrato o el derecho aplicable al contrato cabrá hablar de un estatuto diferenciado. En orden a clarificar este planteamiento, vamos a analizar algunos supuestos de la práctica.

¹⁷⁶.- Vid., por ejemplo, Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, Vol. V, pág. 347 o también *ibid.*, Suplemento nº 1, Vol. II, pág. 451.

¹⁷⁷.- Son las categorías de contratos comerciales típicos que diariamente celebra la Organización, particularmente con la venta de publicaciones, la compra de suministros y el alquiler de ciertos tipos de equipamientos. Vid. C.W JENKS: The Proper Law ..., op. cit., pág. 156. KOLASA subraya la importancia de los contratos vinculados con el establecimiento y mantenimiento de la sede y otras oficinas, ya que, en conexión con ello, "international organizations have entered into a variety of contracts of a private law character". Vid. J. KOLASA: "Property" en R.J. DUPUY (dir.): Manuel sur les organisations ..., op. cit., pág. 232.

¹⁷⁸.- Vid. Estudio de la Secretaría de 1967, loc. cit., párrafos 1 y 5 de la Parte II.

¹⁷⁹.- Inmunidad jurisdiccional de las Naciones Unidas que, a diferencia de la inmunidad de ejecución, puede ser renunciada (Sección 2 de la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas). Como destaca LALIVE, esta inmunidad se fundamenta en las necesidades funcionales de la Organización. Vid. J.F. LALIVE: "L'immunité de juridictions des États et des Organisations internationales", RCADI 1953.III, Vol. 84, pág. 387. De otra parte, la inmunidad jurisdiccional y de ejecución de la Organización impone el establecimiento en los contratos de cláusulas arbitrales para la solución de controversias. Esta es la lectura que subyace en la Sección 29 de la Convención General donde se dispone que "Las Naciones Unidas tomarán las medidas adecuadas para la solución de: a) disputas originadas por contratos u otras disputas de derecho privado en las que sean parte las Naciones Unidas."

La Organización, como es evidente, precisa para el ejercicio de sus funciones de unos locales donde establecer sus oficinas. Estos locales los puede adquirir ¹⁸⁰ o los puede utilizar mediante un contrato de arrendamiento ¹⁸¹. Si no surgen controversias especiales, está claro que las obligaciones y derechos del arrendador vendrán fijados en el contrato y que éste no podrá prevalecerse de su vinculación contractual con la Organización para mejorar su posición o conseguir un estatuto distinto. Así, por ejemplo, las Naciones Unidas no tienen porqué quedar exentas de los aumentos de alquiler resultantes de los aumentos de los impuestos sobre los bienes inmuebles pagaderos por los propietarios de los locales. En efecto, la exención prevista en la Sección 7 de la Convención General sólo se aplica a los impuestos que recaen directamente sobre las Naciones Unidas o los bienes de las Naciones Unidas. En el caso de locales alquilados, es el propietario de los locales quien debe hacer frente a la carga impositiva ¹⁸², sin que ello impida la repercusión legal de la carga fiscal. Así se manifestó el Asesor Jurídico en un memorando de 1971 al afirmar que

"El hecho de que una parte o la totalidad de la carga fiscal del propietario se repercute en el gobierno o en la Organización internacional [arrendatarios] en forma de alquiler no modifica el carácter del impuesto, que no deja de ser un impuesto sobre la propiedad, pagadero por el propietario, para convertirse en un impuesto de la Organización que goza de inmunidad; la obligación del inquilino de pagar la cuantía del impuesto es, desde el punto de vista jurídico, parte de su obligación de pagar el alquiler

¹⁸⁰.- En cuyo caso, como bienes propios de la Organización, gozarán de las inmunidades y exenciones que les confiere la Convención General.

¹⁸¹.- Salvo los locales de Nueva York y Ginebra, la mayoría de las sedes de la Organización se mantienen por medio de contratos de arrendamiento y en algunos casos los locales han sido facilitados por los gobiernos sin que la Organización fuese directamente propietaria. Vid. al respecto la Opinión Jurídica de 15 de julio de 1965 en relación con la inviolabilidad de las oficinas de las Naciones Unidas situadas en locales alquilados, AJNU 1965, Documento ST/LEG/SER.C/3, pág. 232.

¹⁸².- Salvo que en el contrato se disponga otra cosa, como fué el caso, por ejemplo, del contrato de alquiler de los locales del UNITAR. A pesar de haber asumido esta obligación, la Secretaría mantuvo constantemente que las Naciones Unidas debían quedar exentas del pago de estos impuestos. Vid. La práctica seguida por las Naciones Unidas, los Organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica en relación con su condición jurídica, sus privilegios y sus inmunidades: estudio suplementario preparado por la Secretaría, Documento A/CN.4/L.383 y Add.1 y 2, ACDI 1985, Vol. II, Primera Parte, Adición, párr. 31. En adelante se cita como Estudio de la Secretaría de 1985.

al propietario." ¹⁸³

Evidentemente, las cláusulas del contrato podrían estipular un régimen distinto y, en el ejemplo, la Organización podría comprometerse mediante el contrato a hacer frente a todos los pagos fiscales. Pero esta ventaja o facilidad para el arrendador dependería de las disposiciones contractuales y por la autonomía de la voluntad de las partes podría presentarse en cualquier otro supuesto, no siendo consustancial a la existencia de una vinculación jurídica con la Organización.

Esta última es la idea que creemos central en esta discusión: de lo que disponga el contrato podrá inferirse un estatuto diferenciado para el particular contratista, ya sea por la vía de disposiciones concretas, como por la vía de la decisión sobre el derecho aplicable al contrato. En efecto, además de las cláusulas contractuales, el derecho aplicable al contrato puede establecer ciertas particularidades en relación con los derechos y obligaciones de la parte privada en el contrato, así como respecto a las facilidades, privilegios o inmunidades que puede disfrutar.

Es el caso de los contratos celebrados con particulares por el PNUD o por los correspondientes Organismos de ejecución de proyectos financiados por el PNUD. De entre los contratos mercantiles que celebra la Organización, estos contratos se celebran y ejecutan en virtud de acuerdos entre órganos de las Naciones Unidas y Estados. En efecto, en el marco de las actividades operacionales de las Naciones Unidas, el PNUD, antes de celebrar un contrato con el particular, persona física o jurídica, que le va a proporcionar los suministros, equipos o materiales, o que le va a construir la instalación industrial, o le va a realizar la perforación de un pozo, por poner algunos ejemplos, concierta un acuerdo con el o los Estados donde se va a prestar la actividad operacional. En este acuerdo el PNUD puede proponer y el Estado aceptar, la concesión a las personas particulares o empresas que han contratado con el PNUD de un ámbito específico de facilidades, privilegios o inmunidades.

Esto aparece claramente explicitado en el Acuerdo Modelo de Asistencia Básica

¹⁸³.- Estudio de la Secretaría de 1985, loc. cit., párr. 29.

del PNUD cuando dispone que el Gobierno del Estado donde se preste la asistencia concederá

"a todas las personas, con excepción de los nacionales del Gobierno contratados localmente, que presten servicios por cuenta del PNUD, de un organismo especializado o del OIEA ... los mismos privilegios e inmunidades que a los funcionarios de las Naciones Unidas, del organismo especializado correspondiente o del OIEA en virtud de las secciones 18, 19 o 18, respectivamente, de las Convenciones sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, de los Organismos especializados o del Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades del OIEA." ¹⁸⁴

teniendo en cuenta que la expresión personas que presten servicios comprende, además de los expertos operacionales, consultores y voluntarios, a las

"personas jurídicas y físicas y a sus empleados. En ella están comprendidas las organizaciones o empresas gubernamentales o no gubernamentales que utilice el PNUD, .., y sus empleados." ¹⁸⁵

Amparados por el acuerdo concreto que sobre este Modelo celebren el PNUD y el Estado interesado, las personas particulares, físicas o jurídicas así como sus empleados, que mantienen relaciones contractuales con la Organización para la realización de los fines del acuerdo, con la excepción de los nacionales del Estado de ejecución, gozan de un estatuto particularmente privilegiado, idéntico al de los funcionarios sin que ello signifique que deban ser considerados funcionarios de la Organización ni expertos en misión por cuenta de ella. Se trata solamente que podrán gozar de los privilegios e inmunidades de los funcionarios. En estos casos sí cabe afirmar que tendrán la protección necesaria para el ejercicio de su actuación oficial establecida mediante contrato con las Naciones Unidas. Así, el Acuerdo con el gobierno del Estado interesado obliga a éste a adoptar las medidas pertinentes para conceder

¹⁸⁴.- Artículo IX, apartado 4.a) del Acuerdo Modelo de Asistencia Básica ya citado reproducido en Anexo al Documento DP/107 de 7 de abril de 1975.

¹⁸⁵.- Ibid., artículo IX, apartado 5.

todas las facilidades necesarias para la prestación de la asistencia del PNUD ¹⁸⁶ y las Naciones Unidas estarán en condiciones y con la capacidad jurídica necesaria para, en su caso, poder reclamarlas.

En definitiva, por tanto, no cabe hablar de la existencia de unas normas generales que concedan a las personas que mantienen relaciones contractuales con la Organización un estatuto particular y habrá que estar, en cada caso, a las cláusulas contractuales y a las normas de derecho aplicables en cada circunstancia.

3.- LAS PERSONAS QUE RECIBEN FORMACION DE LAS NACIONES UNIDAS.

Aunque, como veremos, se hace a veces difícil la precisa delimitación con la categoría de los expertos en misión, nos queremos ahora referir a una categoría de personas que asisten a cursos o seminarios convocados por algún órgano de las Naciones Unidas no por sus conocimientos especializados, sino becados por la propia Organización para recibir formación. Se trata, por tanto, de estudiantes seleccionados por algún órgano de las Naciones Unidas e invitados por éste a asistir y participar en actividades formativas.

La participación de estas personas en las actividades formativas de las Naciones Unidas sirve también, aunque de manera más indirecta si se quiere, a los propósitos y fines de la Organización. La formación y capacitación profesional es una función que las Naciones Unidas han asumido en orden a la solución de los problemas económicos y sociales, si bien directamente el beneficiado sea la persona que recibe la formación. Igualmente se hace preciso un acto jurídico de un órgano convocando el curso o seminario y estableciendo las bases para la selección de becarios. En otras palabras, nos hallamos ante personas que, en ciertos casos, podrían ser consideradas como personas que mantienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas tal como las hemos

¹⁸⁶.- Del orden de la exención de los reglamentos y otras disposiciones legales, de expedición de visados, permisos o autorizaciones, de acceso a los lugares de ejecución de los proyectos, de tipo de cambio más favorable, de circulación, etc. Vid. las facilidades reseñadas, en particular, en el artículo X del Acuerdo Modelo.

conceptuado al inicio de este Capítulo y que, por tanto, podrían ser titulares de un estatuto privilegiado, con un determinado y limitado ámbito de privilegios e inmunidades.

Al igual que ciertas categorías de expertos en misión, son personas invitadas a título personal a participar en reuniones o seminarios auspiciados por las Naciones Unidas, pero no porque se los contrate como expertos o consultores o se les haya enviado una carta de invitación para participar como expertos en un seminario o reunión. Son invitados y participan a título personal en la reunión o seminario en cuestión, pero su dispendio es sufragado por la Organización, no por mor de una relación jurídica de carácter contractual o por una invitación que cubra las dietas y gastos de desplazamiento, sino por una selección realizaba sobre otras bases y mediante otros procedimientos.

Es el supuesto, por ejemplo, de los becarios del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer. En el Acuerdo entre las Naciones Unidas y Santo Domingo relativo al establecimiento de dicho Instituto ¹⁸⁷ se distinguen las siguientes categorías de personas: el personal del Instituto que se considera funcionario de las Naciones Unidas; los miembros de la Junta de Consejeros y los observadores invitados por la Junta que, como ya hemos señalado, son considerados como expertos en misión; otras personas que viajen en misión oficial por invitación del Instituto y que tendrán derecho a entrar y salir, así como permanecer en el territorio de la República Dominicana, según sea necesario para el desempeño de sus funciones en relación con el Instituto; y, por último, los becarios del Instituto.

Para los becarios del Instituto, además de concederles las facilidades y cortesías necesarias para el ejercicio independiente de sus funciones en relación con el Instituto, se establece en el acuerdo que gozarán de

"inmunidad contra toda acción judicial relativa a las declaraciones que formulen

¹⁸⁷.- Acuerdo entre las Naciones Unidas y Santo Domingo relativo al establecimiento en Santo Domingo del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, Nueva York 31 de marzo de 1981, reproducido parcialmente en AJNU 1981, Documento ST/LEG/SER.C/19, pág. 9.

verbalmente o por escrito o a los actos que realicen en relación con sus funciones en el Instituto." ¹⁸⁸

El planteamiento es algo confuso pues parece claramente que se considera que los becarios realizan funciones en relación con el Instituto, aunque esto no signifique que realicen funciones por cuenta del Instituto. El programa de becas del Instituto forma parte del programa general de capacitación y comprende distintos tipos de prestaciones, incluso becas de larga y corta duración, viajes de estudio, subvenciones para viaje y cursos en régimen de internado ¹⁸⁹, lo que, evidentemente, aleja a estas personas de la categoría de agentes internacionales que realizan funciones por cuenta la Organización.

Aunque sin reconocerles la inmunidad de jurisdicción civil por sus actos oficiales, la misma concepción de realización de funciones en relación con una reunión o seminario se reproduce en algún otro acuerdo específico ¹⁹⁰. La confusión puede explicarse por la voluntad aglutinadora y de evitarse lagunas, optándose así por cubrir a todas las personas que realizan algún tipo de función, en detrimento de la sistemática y clarificación jurídica.

Lo cierto es que a las personas becadas por el INSTRAW se les reconoce un estatuto particular superior al que normalmente se concede a personas becadas por las Naciones Unidas para asistir a otros cursos o seminarios. Las cláusulas usuales incluyen normalmente para los becarios sólo las facilidades en materia de expedición de visados, así como el derecho de entrada, salida y permanencia en el país por el período

¹⁸⁸.- Ibid., artículo IV.2.

¹⁸⁹.- Vid. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer. Nota del Secretario General, Documento A/38/406 de 21 de octubre de 1983, párr. 64.

¹⁹⁰.- Así, por ejemplo, el Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Sudán relativo a la celebración de un curso experimental sobre revelado fotográfico y fotogrametría, Addis Abeba 8 de noviembre de 1966, reproducido parcialmente en AJNU 1966, Documento ST/LEG/SER.C/4, pág. 36 y texto completo en UNTS, Vol. 576, pág. 85, que establece que "todos los aspirantes ["stagiaires" o "trainees" en francés e inglés] y todas las personas que desempeñen funciones relacionadas con el curso experimental disfrutarán de los privilegios, inmunidades, facilidades y cortesías necesarios para el libre ejercicio de sus funciones en relación con el curso experimental".

necesario para su formación ¹⁹¹.

En definitiva, por tanto, puede entenderse que las personas que reciben formación por órganos de las Naciones Unidas constituyen una categoría específica de personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización y a las que corresponde un estatuto jurídico particular.

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

Entre las diferentes categorías de personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización de las Naciones Unidas, la propia Secretaría incluía también a los corresponsales y representantes de los medios de comunicación acreditados ante la Organización ¹⁹². Por razones de seguridad y para facilitar su labor, la Organización exige la acreditación de todos ellos. La política de acreditación de las Naciones Unidas, a cargo de la Oficina de Información Pública, se basa fundamentalmente en dos exigencias:

"La Oficina debe cerciorarse de que los que soliciten la acreditación: a) representen un genuino medio noticioso o de información, ya sea de prensa, radio, televisión, filmes o fotografías; b) que los propios solicitantes sean auténticos profesionales." ¹⁹³

¹⁹¹.- Así se establece, por ejemplo, en el Artículo VII del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la República Árabe Unida sobre la continuación y ampliación del Centro Regional de Formación Profesional e Investigación en demografía establecido en El Cairo por el acuerdo entre las partes mencionadas firmado en Nueva York el 8 de febrero de 1963, El Cairo 14 de noviembre de 1968, reproducido parcialmente en AJNU 1968, Documento ST/LEG/SER.C/6, pág. 42; en el Artículo VIII del Acuerdo celebrado entre el PNUD y el Japón relativo a la asistencia para la creación y funcionamiento del Instituto Asiático de Estadística, Nueva York 9 de septiembre de 1969, reproducido parcialmente en AJNU 1969, Documento ST/LEG/SER.C/7, pág. 24; y en el artículo VII del Acuerdo entre las Naciones Unidas y Rumania relativo a la creación de un centro demográfico en Bucarest, Bucarest 28 de agosto de 1974, reproducido parcialmente en AJNU 1974, Documento ST/LEG/SER.C/12, pág. 28.

¹⁹².- Vid. el Estudio de la Secretaría de 1967, loc. cit., párr. 346 de la Parte II.

¹⁹³.- Directrices que figuran en el Handbook for Correspondents de 1970 y que aparecen reproducidas en una Opinión Jurídica de la Secretaría de 10 de febrero de 1972, AJNU 1972, Documento ST/LEG/SER.C/10, pág. 157.

En interés de la difusión y el mayor conocimiento de las actividades de la Organización, a los corresponsales acreditados se les facilita el acceso al edificio de la sede y a las salas de los diferentes órganos que celebren sesiones públicas, se les distribuye documentación y Notas de prensa y mantienen constantes relaciones con los oficiales de información de la Oficina de Información Pública.

En esta Oficina se han establecido dos tipos de acreditaciones: las permanentes y las transitorias. Las primeras se conceden a los corresponsales empleados por "organizaciones que solicitan la acreditación" de carácter permanente, o a corresponsales que no son empleados suyos pero que les suministran información con el objeto de informar continuamente sobre la labor de las Naciones Unidas. Si la agencia u organización cuyo representante se halla acreditado deja de existir, la acreditación también se extingue. Por su parte, las acreditaciones transitorias se conceden a los corresponsales independientes por el período de su asignación especial para informar sobre algún aspecto de la labor de las Naciones Unidas ¹⁹⁴.

En la práctica también se hace una distinción entre las agencias oficiales de noticias y agencias internacionales, por una parte, y los otros medios de información pública de carácter privado. Aunque esta distinción no afecta a las facilidades e instalaciones para la recogida de noticias e informaciones, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York se conceden instalaciones en oficinas privadas a las agencias oficiales y a las internacionales que, en general no se otorgan a los medios privados. Este plus de facilidades concedidas a las agencias oficiales de noticias constituyó el supuesto de hecho de la Opinión Jurídica de la Secretaría a la que estamos haciendo referencia.

En esta Nota dirigida a los corresponsales, la Secretaría aclaraba las cuestiones de hecho, de derecho y de política que estaban detrás de la retirada de la acreditación de los corresponsales de la Central News Agency of China (CNA), agencia oficial de noticias del gobierno de Formosa. A la decisión de la Asamblea General de restituir a la República Popular de China todos sus derechos y reconocer a los representantes de

¹⁹⁴.- Vid. Opinión Jurídica citada en Nota anterior, pág. 157.

su gobierno como únicos representantes legítimos de China en las Naciones Unidas ¹⁹⁵, se seguía que, para las Naciones Unidas, la CNA dejaba de ser una agencia oficial y sólo podía continuar ejerciendo funciones informativas como una agencia privada de noticias. Ello comportaba también que ya no pudieran disponer de oficinas privadas y que tuvieran que compartir las instalaciones con otros corresponsales ¹⁹⁶.

Aunque será objeto de estudio en el epígrafe siguiente de este Capítulo, cabe traer a colación la Sección 11 del Acuerdo de sede con los Estados Unidos que se refiere expresamente en su párrafo 3 a los

"Representantes acreditados de la prensa, la radio, el cine y de otras agencias de información que las Naciones Unidas hayan reconocido, previa consulta con el Gobierno de los Estados Unidos de América."

como una de las categorías de personas a las que los Estados Unidos no pondrán obstáculo alguno al tránsito de entrada y salida del distrito de la sede.

¹⁹⁵.- Resolución 2758 (XXVI) de 25 de octubre de 1971.

¹⁹⁶.- Opinión Jurídica citada, pág. 158.