



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.



CAPITULO SEXTO

**LAS PERSONAS QUE REPRESENTAN A ORGANIZACIONES
INTERNACIONALES ANTE LA ORGANIZACION
DE LAS NACIONES UNIDAS**

En este Capítulo se aborda el estudio de las personas que representan a Organizaciones Internacionales y en esta condición mantienen relaciones oficiales con la Organización de las Naciones Unidas. Tal como ha quedado establecido en el Capítulo Primero, entendemos, con la Comisión de Derecho Internacional, que son Organizaciones internacionales las "organizaciones intergubernamentales".

Las particularidades, tanto jurídicas como prácticas, de la representación de las Organizaciones internacionales que forman parte del propio sistema de las Naciones Unidas justifican que se dedique uno de los dos epígrafes de este Capítulo a las personas que representan a Organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas, reservando el otro epígrafe para el estudio de las personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización de las Naciones Unidas en su condición de representantes de Organizaciones internacionales no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas.

I.- LAS PERSONAS QUE REPRESENTAN A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS.

En este primer epígrafe se analizan inicialmente los presupuestos jurídicos de las representaciones que mantienen los Organismos especializados, el Organismo Internacional de Energía Atómica, la Organización Mundial del Turismo y el GATT, que forman lo que se conoce como familia o sistema de las Naciones Unidas, para pasar a describir en apartados sucesivos lo que con voluntad sistematizadora hemos denominado la dimensión interna y la dimensión externa de la representación.

1.- FUNDAMENTACION JURIDICA.

El fundamento jurídico del envío y, en su caso, del establecimiento permanente por parte de los Organismos especializados de representaciones y delegaciones ante los diferentes órganos de las Naciones Unidas se encuentra, de una parte, en las

disposiciones de la propia Carta de las Naciones Unidas y, por otro lado, en las previsiones que al respecto establecen los instrumentos constitutivos de los diferentes Organismos especializados.

A) LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS.

En relación con la Carta de las Naciones Unidas, ha de indicarse que son sus artículos 57, 63 y 70 los que establecen el marco jurídico general de la vinculación y coordinación entre las Naciones Unidas y los Organismos Especializados. Así, en el artículo 57 de la Carta se establece la obligatoriedad de vincular con la Organización a todos aquellos

"organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y otras conexas".

Las Organizaciones intergubernamentales que entren dentro de esta definición deberán, por tanto, vincularse con las Naciones Unidas, ya sean preexistentes a la propia Organización de las Naciones Unidas o se creen con posterioridad. En este sentido, en el informe de la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas se subrayó el carácter obligatorio del artículo 57 ¹.

Este mismo artículo 57 es el que dispone que la vinculación se hará de acuerdo con las disposiciones del artículo 63 de la Carta, el cual autoriza al Consejo Económico y Social para

"concertar con cualquiera de los organismos especializados de que trata el artículo 57, acuerdos por medio de los cuales se establezcan las condiciones en que dichos organismos habrán de vincularse con la Organización. Tales acuerdos estarán sujetos

¹.- La Comisión Preparatoria declaró que "el artículo 57 de la Carta impone a la Organización y a los Miembros de las Naciones Unidas el compromiso de vincularse con los diversos organismos especializados". Vid. Informe de la Comisión Preparatoria, Documento PC/20, Cap. III, Sección 5, párr. 2, citado y reproducido en el Repertorio de la Práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, Vol. III, pág. 133.

a la aprobación de la Asamblea General."

Igualmente, el artículo 70 autoriza también al Consejo Económico y Social para "hacer arreglos para que representantes de los organismos especializados participen, sin derecho a voto, en sus deliberaciones y en las de las comisiones que establezca, y para que sus propios representantes participen en las deliberaciones de aquellos organismos."

Esta representación recíproca se ha ido negociando y sus disposiciones, que serán objeto de nuestro estudio, han pasado a formar parte de los Acuerdos celebrados con la Organización previstos en el artículo 63 de la Carta.

B) LOS INSTRUMENTOS CONSTITUTIVOS DE LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS.

Por su parte, la gran mayoría de los instrumentos constitutivos de los Organismos especializados contienen una cláusula preveyendo y autorizando las relaciones entre el Organismo especializado y la Organización de las Naciones Unidas, definiéndose incluso algunos de ellos como

"uno de los organismos especializados a que se refiere el artículo 57 de la Carta de las Naciones Unidas." ²

Evidentemente, las estipulaciones de los instrumentos constitutivos anteriores a la Carta de San Francisco no llegan a formulaciones como esta, aunque si recogen el deseo de colaborar con otras Organizaciones internacionales. La Constitución de la Organización Internacional del Trabajo dispone, por ejemplo, que la Organización colaborará

².- Artículo 69 de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (UNTS, Vol. 14, pág. 185). Disposición similar se establece en el artículo XII de la Constitución de la FAO (texto en *International Organization and Integration*, Vol. I.B, 1.3.a); en el artículo X de la Constitución de la UNESCO (UNTS, Vol. 4, pág. 275) y en el artículo 55 de la Convención de la Organización Consultiva Marítima Internacional (UNTS, Vol. 289, pág. 48. Esta Organización cambió su denominación oficial por la de Organización Marítima Internacional en 1982).

"con cualquier organización internacional de carácter general encargada de coordinar las actividades de las organizaciones de derecho internacional público que tengan funciones especializadas." ³

De manera similar, los Acuerdos constitutivos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento preveían la posibilidad de cooperar con otras Organizaciones internacionales, generales o con responsabilidades especializadas, si bien en la misma disposición se establecía también una especial salvaguardia. En efecto, no sólo se preveía la colaboración de acuerdo con lo dispuesto en el Convenio, sino que también se establecía un mecanismo de protección en el sentido de que

"los acuerdos para llevar a cabo tal cooperación, que impliquen la modificación de una disposición cualquiera de este Convenio sólo podrán concertarse previa enmienda del mismo." ⁴

En otros supuestos, la previsión sobre las relaciones con otras Organizaciones internacionales responde a propósitos claramente establecidos, como por ejemplo se preveía en el artículo 64 de la Convención de la Organización de la Aviación Civil Internacional:

"La Organización puede, por voto de la Asamblea, en lo que respecta a cuestiones aéreas de su competencia que afecten directamente a la seguridad mundial, concluir arreglos apropiados con toda organización general que establezcan las naciones del mundo para preservar la paz." ⁵

Los tres últimos Organismos especializados creados también establecen

³- Artículo 12 de la Constitución de la OIT (UNTS, Vol. 15, pág. 35).

⁴- Es decir, se recogía expresamente una norma como ésta, de derecho internacional general, con la finalidad, como veremos, de subrayar el carácter independiente y autónomo de estos dos Organismos especializados. Vid. artículo X del acuerdo del Fondo (UNTS, Vol. 2, pág. 40) y el artículo V, Sección 8 del Acuerdo del BIRF (UNTS, Vol. 2, pág. 134).

⁵- Capítulo XIII, artículo 64 de la Convención de la Organización Internacional de la Aviación Civil (UNTS, Vol. 15, pág. 295).

previsiones al respecto, con la particularidad de que si las previsiones de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola son claras en el sentido de referirse a una vinculación de conformidad con lo dispuesto en los artículos 57 y 63 de la Carta ⁶, la Convención de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual sólo establece una referencia genérica a la futura cooperación con otras organizaciones intergubernamentales, aunque ello no fué óbice para la conclusión del Acuerdo con las Naciones Unidas ⁷.

Es común también que en las cláusulas de los Organismos especializados creados después de la Carta se establezca el procedimiento, el órgano competente y la mayoría necesaria para la negociación de los correspondientes Acuerdos con la Organización de las Naciones Unidas.

En algunos instrumentos constitutivos la cláusula general sobre las relaciones con otras Organizaciones internacionales o con las Naciones Unidas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 57 y 63 de la Carta se completa con disposiciones particulares que refuerzan la voluntad relacional y la necesaria coordinación entre las organizaciones ⁸. Así, por ejemplo, la Constitución de la FAO y la Convención de la OACI preveían la posibilidad de concertar acuerdos específicos para el mantenimiento de servicios comunes y cuestiones concernientes al personal ⁹.

Un supuesto de distinta naturaleza es el que se prevé en los instrumentos constitutivos de la Unión Postal Universal y de la Unión Internacional de

⁶.- Artículo 8, sección 1 del Acuerdo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (Documento A/CONF.73/15) y artículo 18 de la Constitución de la ONUDI (Documento A/CONF.90/19).

⁷.- Artículo 13 de la Convención de la OMPI (UNTS, Vol. 828, pág. 3). La referencia genérica del artículo 13 puede explicarse porque el Convenio de 1967 tenía por objeto inicial la revisión de las anteriores Uniones internacionales para la protección de las obras literarias y artísticas y de la propiedad industrial, no vinculadas a las Naciones Unidas como Organismos especializados pero con un cierto estatuto como veremos en su momento. Vid. *infra* en este Capítulo, epígrafe II.4.A) apartado b) y la resolución 1013 (XXXVII) de 27 de julio de 1964 del Consejo Económico y Social.

⁸.- Vid. al respecto A.H. ZARB: Les Institutions Spécialisées du Système des Nations Unies et leurs membres, Pedone, París 1980, pág. 299 y ss.

⁹.- Artículo XIII, párr. 2 de la Constitución de la FAO y artículo 65 de la Convención de la OACI.

Telecomunicaciones que disponen que sus relaciones con las Naciones Unidas se regirán por el Acuerdo concertado entre la Organización y las Naciones Unidas y que figura como anejo a sus Convenciones ¹⁰, con lo que la obligatoriedad de estos acuerdos deriva directamente del propio instrumento constitutivo del Organismo especializado.

De manera similar a la hasta ahora expuesta, otras tres Organizaciones internacionales que forman parte de la familia de las Naciones Unidas pero que no son propiamente Organismos especializados, recogen en sus instrumentos constitutivos el futuro establecimiento de relaciones con las Naciones Unidas. Así, en el Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica se autorizaba a su Junta de Gobernadores, con aprobación de la Conferencia General, a

"concertar uno o más acuerdos en cuya virtud se establezcan relaciones apropiadas entre el Organismo y las Naciones Unidas." ¹¹

Igualmente, los Estatutos de la Organización Mundial del Turismo disponían que la Organización

"establecerá y mantendrá una colaboración efectiva con los órganos adecuados de las Naciones Unidas y sus organismos especializados." ¹²

El planteamiento es distinto por lo que respecta al GATT, pues en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio no hay previsiones institucionales y de futura colaboración con las Naciones Unidas. Si existía una previsión al respecto en el proyecto de Carta de La Habana para la fallida Organización Internacional del Comercio, donde se establecía que esta organización sería vinculada con las Naciones

¹⁰.- Artículo 9 de la Convención de la UPU (UNTS, Vol. 611, pág. 7) y artículo 39 de la Convención de la UIT (texto en International Organization and Integration, Vol. I.B., 1.8.a).

¹¹.- Artículo XVI del Estatuto del OIEA (UNTS, Vol. 276, pág. 3).

¹².- Artículo 3 de los Estatutos de la OMT (texto en International Organization and Integration, Vol. I.B., 2.3.a).

Unidas como un organismo especializado ¹³.

En definitiva pues, la fundamentación jurídica para el establecimiento de relaciones entre la Organización de las Naciones Unidas y los Organismos especializados se encuentra claramente establecida en la Carta y en los propios instrumentos constitutivos de dichos Organismos.

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

Como indicaba MATHIEU, además de en la Carta y en los instrumentos constitutivos de los Organismos especializados, las bases jurídicas del sistema de relaciones entre las Naciones Unidas y los Organismos especializados vienen fijadas en particular en los Acuerdos celebrados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Carta y en numerosos otros acuerdos intersecretariados que no por su carácter oficioso y eminentemente práctico dejan de ser acuerdos entre Organizaciones internacionales ¹⁴.

Por lo que respecta a los Acuerdos celebrados con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 63 de la Carta y en concordancia con las correspondientes disposiciones de los instrumentos constitutivos de los Organismos especializados, ha de indicarse que el Consejo Económico y Social los ha ido concertando con cada uno de ellos, estableciéndose así las condiciones concretas en que cada Organismo pasa a vincularse con las Naciones Unidas.

De conformidad con el Informe ya citado de la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas una serie de materias debían figurar en los acuerdos con los Organismos especializados. Algunas de estas materias correspondían a disposiciones de

¹³.- Artículo 86 de la Carta de La Habana (vid. texto en L. DIAZ: Instrumentos administrativos fundamentales de Organizaciones Internacionales, Tomo I, pág. 613).

¹⁴.- Vid. J.L. MATHIEU: Les Institutions spécialisées des Nations Unies, Masson, París 1977, pág. 153.

la Carta ¹⁵, mientras que otras, sin emanar directamente de la Carta, fueron consideradas importantes por la Comisión Preparatoria ¹⁶.

Atendiendo a este amplio conjunto de materias y a lo dispuesto en el artículo 63 de la Carta, el Consejo Económico y Social creó un comité, el Comité de Relaciones con los Organismos Especializados ¹⁷, para que examinara detalladamente las cuestiones fundamentales a tener en cuenta en las negociaciones. Excluido el tema de la posibilidad de establecer un tipo común de reglamentos y pospuesta a la negociación con cada Organismo la cuestión de la situación de las respectivas sedes, el Consejo Económico y Social aprobó la resolución 11 (I) ¹⁸ por la que instituyó un Comité del Consejo encargado de las Negociaciones con los Organismos Intergubernamentales ¹⁹, al que encargó que entablara negociaciones con ciertos Organismos especializados ²⁰.

Los diferentes proyectos de acuerdo que se fueron negociando fueron aprobados, normalmente sin modificaciones, por la Asamblea General, entrando en vigor en la fecha en ellos prevista, después también de la aprobación por el órgano correspondiente del Organismo especializado.

¹⁵.- Las referentes a la representación recíproca (artículo 70), canje de información y documentos (artículo 64), coordinación (artículo 63), recomendaciones a los Organismos especializados (artículos 58 y 63), presentación de informes (artículo 64), acuerdos del Consejo de Seguridad (artículo 48), ayuda al Consejo de Administración Fiduciaria (artículo 91), solicitudes de opiniones consultivas (artículo 96), solicitudes de información que haga el Tribunal Internacional de Justicia (artículo 34 del Estatuto) y cuestiones de administración de fondos y presupuestos (artículo 17).

¹⁶.- Vid. Informe de la Comisión Preparatoria PC/20, citado en el Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, Vol. III pág. 345. Estas materias eran las siguientes: enlace, presentación de temas para el programa, reglamentos, servicios comunes de administración de fondos, disposiciones sobre personal, prerrogativas e inmunidades, tribunal administrativo, servicios técnicos, servicio central estadístico y ubicación de la sede.

¹⁷.- Compuesto por representantes de todos los Miembros del Consejo. Vid. Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, Vol. III, pág. 347.

¹⁸.- De 16 de febrero de 1946.

¹⁹.- Conocido como Comité de Negociaciones con los Organismos Especializados y compuesto de once miembros y un Presidente, que era el propio Presidente del Consejo.

²⁰.- La resolución mencionaba expresamente a la FAO, la OIT, el FMI, el BIRF y la UNESCO. Vid. además, las resoluciones 7 (II) de 21 de junio de 1946 por la que se pedía al Comité que entablara negociaciones con la Organización Provisional de Aviación Civil Internacional; la resolución 14 (III) de 3 de octubre de 1946 autorizando a entablar negociaciones con la OMS; y la resolución 35 (IV) de 28 de marzo de 1947 en relación con la UIT y la UPU.

Aunque el artículo 63 de la Carta confiere la competencia de la negociación de los acuerdos con los Organismos especializados al Consejo Económico y Social y de la aprobación a la Asamblea General, no por ello se dejaron al margen a otros órganos principales. En la práctica, y en la medida que los Acuerdos afectaban a la competencia, entre otros, del Consejo de Administración Fiduciaria, el Consejo Económico y Social invitaba sistemáticamente a este Consejo a participar en la discusión de los artículos de los Acuerdos que pudieran interesarle directamente ²¹.

Sería ciertamente ocioso realizar un análisis pormenorizado de las negociaciones para la adopción y del contenido de cada uno de los Acuerdos con los Organismos especializados pues, cuanto menos, a su estudio dedican amplias referencias los diferentes volúmenes de los Repertorios de la práctica de la Organización ²².

Basta con señalar tan sólo que la condición de Organismo especializado depende de la conclusión del correspondiente Acuerdo ²³ donde se establecen las cláusulas de representación recíproca, y que, por tanto, se han suscrito Acuerdos con todos los Organismos especializados ²⁴.

²¹.- Vid. R.J. DUPUY: "Le droit des relations entre les Organisations Internationales", RCADI 1960.II, Vol. 100, pág. 509.

²².- Así, por ejemplo, páginas 350 a 363 del Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, Vol. III ya citado.

²³.- La aparente ambigüedad terminológica que podría deducirse del análisis comparativo de los dos párrafos del artículo 57 se ha resuelto en la práctica designando con el nombre de Organismos especializados únicamente a los ya vinculados con las Naciones Unidas mediante los correspondientes Acuerdos. Vid. al respecto, Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, Vol. III, pág. 131.

²⁴.- El Acuerdo con la Organización Internacional de Trabajo (OIT) fué aprobado por el Consejo Económico y Social mediante su resolución 4 (II) de 21 de junio de 1946 y por la Asamblea General mediante la resolución 50 (I) de 14 de diciembre de 1946 (UNTS, Vol. 1, pág. 183); el de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) mediante la resolución 4 (II) de 21 de junio de 1946 del Consejo Económico y Social y resolución 50 (I) de 14 de diciembre de 1946 de la Asamblea General (UNTS, Vol. 1, pág. 233); el de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) mediante la resolución 4 (II) de 21 de junio de 1946 del Consejo Económico y Social y resolución 50 (I) de 14 de diciembre de 1946 de la Asamblea General (UNTS, Vol. 1, pág. 207); el de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) mediante la resolución 14 (III) de 3 de octubre de 1946 del Consejo Económico y Social y resolución 50 (I) de 14 de diciembre de 1946 de la Asamblea General (UNTS, Vol. 8, pág. 315); el de la Unión Postal Universal (UPU) mediante la resolución 89 (V) de 4 de agosto de 1947 del Consejo Económico y Social y resolución 124 (II) de 15 de noviembre de 1947 de la Asamblea General (UNTS, Vol. 19, pág. 219); el de la Organización Mundial de la Salud (OMS) mediante la resolución 91 (V) de 13 de agosto de 1947 del Consejo Económico y Social y resolución 124 (II) de 15 de noviembre de 1947 de la Asamblea General

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

Como hemos indicado, al margen de los Organismos especializados otras tres Organizaciones internacionales mantienen vinculación con las Naciones Unidas y son consideradas también como pertenecientes a su familia o sistema. Sin embargo, no han celebrado con las Naciones Unidas los correspondientes acuerdos de vinculación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Carta y su relación con las Naciones Unidas responde a características peculiares.

Así, completamente distinto del de los Organismos especializados es el marco jurídico de la representación del Organismo Internacional de Energía Atómica ante las Naciones Unidas, ya que por la particular naturaleza de sus actividades y por la especial posición que respecto de las Naciones Unidas se prevé en su Estatuto, no cabe considerarlo como un Organismo especializado. En efecto, durante la elaboración de su Estatuto y en razón de que el campo de actividades de la nueva Organización rozaba

(UNTS, Vol. 19, pág. 193); el de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) mediante la resolución 90 (V) de 16 de agosto de 1947 del Consejo Económico y Social y resolución 124 (II) de 15 de noviembre de 1947 de la Asamblea General (UNTS, Vol. 30, pág. 315); el del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) mediante la resolución 92 (V) de 16 de agosto de 1947 del Consejo Económico y Social y resolución 124 (II) de 15 de noviembre de 1947 de la Asamblea General (UNTS, Vol. 16, pág. 341); el del Fondo Monetario Internacional (FMI), al igual que el BIRF por las resoluciones 92 (V) de 16 de agosto de 1947 del Consejo Económico y Social y 124 (II) de 15 de noviembre de 1947 de la Asamblea General (UNTS, Vol. 16, pág. 325); el de la Organización Internacional de Refugiados (OIR) mediante la resolución 164 (VII) de 24 de agosto de 1948 del Consejo Económico y Social y resolución 205 (III) de 18 de noviembre de 1948 de la Asamblea General (UNTS, Vol. 26, pág. 299) (La Organización Internacional de Refugiados fué disuelta el 1 de marzo de 1952); el de la Organización Consultiva Marítima Internacional (OCMI) mediante la resolución 165 (VII) de 27 de agosto de 1948 del Consejo Económico y Social y resolución 204 (III) de 18 de noviembre de 1948 de la Asamblea General (UNTS, Vol. 324, pág. 273); el de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) mediante la resolución 403 (XIII) de 22 de agosto de 1951 del Consejo Económico y Social y resolución 531 (VI) de 20 de diciembre de 1951 de la Asamblea General (UNTS, Vol. 123, pág. 245); el de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) mediante la resolución 807 (XXX) de 22 de diciembre de 1960 del Consejo Económico y Social y resolución 1594 (XV) de 27 de marzo de 1961 de la Asamblea General (UNTS, Vol. 394, pág. 221); el de la Corporación Financiera Internacional (CFI) mediante la resolución 635 (XXII) de 19 de diciembre de 1956 del Consejo Económico y Social y resolución 1116 (XI) de 20 de febrero de 1957 de la Asamblea General (UNTS, Vol. 265, pág. 312); el de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) mediante la resolución 1890 (LVII) de 31 de julio de 1974 del Consejo Económico y Social y resolución 3346 (XXIX) de 17 de diciembre de 1974 de la Asamblea General; el del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) mediante la resolución 2104 (LXIII) de 3 de agosto de 1977 del Consejo Económico y Social y resolución 32/107 de 15 de diciembre de 1977 de la Asamblea General; y el de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) mediante la resolución 1985/81 de 12 de diciembre de 1985 del Consejo Económico y Social y resolución 40/180 de 17 de diciembre de 1985 de la Asamblea General.

muy de cerca las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, se decidió que la nueva Organización mantuviera con las Naciones Unidas relaciones más estrechas que las propias de un Organismo especializado ²⁵.

Las competencias que la Carta confiere a la Asamblea General y el hecho de que ésta no precise necesariamente recurrir al Consejo Económico y Social para concluir un acuerdo con otra Organización y reconocerle, en relación con las Naciones Unidas, otra cualidad distinta de la de Organismo especializado ²⁶, llevaron a vincular estrechamente al OIEA con la Asamblea General. En consonancia con esta pretensión, la resolución 1115 (XI) de la Asamblea General ²⁷ autorizó al Comité Consultivo para la utilización de la energía atómica con fines pacíficos para que negociase con la Comisión Preparatoria del OIEA un proyecto de Acuerdo por el que se establecieran las relaciones entre las Naciones Unidas y el Organismo.

La exclusión del régimen general del artículo 63 de la Carta y la no participación en la negociación del Acuerdo del Consejo Económico y Social son, junto con la no utilización del término Organismo especializado, indicadores suficientes de la especificidad que se quiso conferir al OIEA ²⁸. El Acuerdo fué aprobado por la Junta de Gobernadores y la Conferencia General del OIEA en octubre de 1957 y por la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de dicho año ²⁹ y como particularidades significativas en lo que concierne a nuestro estudio cabe destacar las especiales relaciones que se establecen con la Asamblea General y con el Consejo de Seguridad y que se incluyera un artículo expresamente dedicado a la colaboración entre

²⁵.- Vid. al respecto G. FISCHER. "L'acord entre l'ONU et l'Agence Internationale de l'Energie Atomique", *AFDI* 1957, pág. 376.

²⁶.- Vid. al respecto, R.J. DUPUY: "Le droit des relations ...", op. cit. pág. 510.

²⁷.- De 11 de enero de 1957.

²⁸.- Sobre la discutida conformidad con la Carta del Acuerdo con el OIEA vid. G. FISCHER: "L'acord entre l'ONU ..", op. cit., pág. 377 y R.J. DUPUY: "Le droit des relations ..", op. cit., págs. 494 y 540.

²⁹.- Resolución 1145 (XII) de 14 de noviembre de 1957.

las Secretarías ³⁰.

Más compleja es aún la situación especial del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio dentro del sistema. El GATT ha sido tratado como un Organismo especializado de facto ³¹ desde su creación porque se había proyectado que el Acuerdo General formara parte de la Carta de la Habana y, como señalábamos anteriormente, estaba previsto que la Organización Internacional del Comercio se vinculara con las Naciones Unidas como un Organismo especializado.

La correspondencia intercambiada en agosto de 1952 entre el Secretario Ejecutivo del GATT y el Secretario General de las Naciones Unidas constituye de alguna manera un reconocimiento formal de esta situación de facto. En efecto, tras conversaciones entre representantes de las dos Secretarías, el Secretario Ejecutivo del GATT comunicó al Secretario General de las Naciones Unidas la especial relación existente desde 1948 entre las Partes Contratantes del GATT y la Comisión Interina de la Organización Internacional del Comercio, en virtud de la cual el Secretario Ejecutivo de ésta sería también el Secretario Ejecutivo de las Partes Contratantes, haciéndose cargo de facilitarles los servicios ordinarios de secretaría mediante el oportuno reembolso.

Ambas partes consideraron que la existencia de este arreglo, junto con los acuerdos de trabajo de facto existentes entre la Secretaría de las Naciones Unidas y la Secretaría de la Comisión Interina, hacían innecesaria la concertación de un acuerdo especial o formal entre las Partes Contratantes del GATT y las Naciones Unidas ³².

³⁰.- Sobre el Acuerdo y las relaciones entre las Naciones Unidas y el OIEA, vid. también el interesante estudio contenido en una Nota del Director General del OIEA en relación con el examen por el Consejo Económico y Social de los acuerdos existentes reproducida en Opiniones de los jefes ejecutivos de los organismos transmitidas de conformidad con el párrafo 13 de la resolución 1768 (LIV) del Consejo Económico y Social. Organismo Internacional de Energía Atómica, Documento E/5476/Add.13 de 26 de abril de 1974.

³¹.- Vid. el Informe descriptivo y analítico sobre las relaciones pasadas y presentes entre las Naciones Unidas y los Organismos especializados y el OIEA. Informe del Secretario General, Documento E/5524/Add.2 de 28 de mayo de 1974, pág. 5.

³².- Cartas de 11 y de 25 de agosto de 1952 reproducidas como Anexo en Opiniones de los jefes ejecutivos de los organismos, transmitidas de conformidad con el párrafo 13 de la resolución 1768 (LIV) del Consejo Económico y Social. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Documento E/5476/Add.12 de 24 de mayo de 1974. Veintidós años después, se

El caso de la Organización Mundial del Turismo presenta también particularidades específicas. Su propio proceso de creación ha sido destacado por la doctrina como, cuanto menos, especial ³³. El que tuviera su origen en una organización internacional no gubernamental y el que entre sus miembros, además de los miembros de pleno derecho, quepa contar también con miembros asociados y, especialmente, miembros afiliados, categoría con la que se ampara a las asociaciones y organizaciones interesadas en el campo turístico sean intergubernamentales o no gubernamentales, constituye sin duda un elemento nuevo y que, en gran medida, puede haber condicionado que la Organización no se haya constituido como un Organismo especializado de las Naciones Unidas ³⁴.

Como fué la propia Asamblea General de las Naciones Unidas quien en diciembre de 1969 ³⁵ dió su apoyo al objetivo que pretendía la anterior Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo de convertirse en una Organización intergubernamental, no ha de extrañar que se concluyera un Acuerdo entre la OMT y las Naciones Unidas ³⁶. En este Acuerdo no se reconoce a la OMT como un Organismo especializado, sino que tan sólo se establece un genérico "reconocimiento de funciones" a desempeñar en la esfera del turismo mundial y en conjunción con los mecanismos existentes dentro del sistema de las Naciones Unidas.

reconocía que las cartas de 1952 seguían constituyendo la base jurídica de las relaciones de facto entre el GATT y las Naciones Unidas.

³³.- Se operó la transformación de una organización no gubernamental en una Organización internacional mediante la revisión de sus estatutos. Vid. en este sentido J. CASTAÑEDA: "Une nouvelle méthode pour la création d'organismes internationaux: le cas récent de l'U.I.O.O.T.", AFDI 1970, págs. 625-632 y M. MEDINA: "La Organización Mundial del Turismo", Temis 1973/1974, nº 33-36 Symbolae Garcia Arias, págs. 487-499.

³⁴.- Vid. al respecto la Opinión de la Secretaría sobre la manera en que debía negociarse el acuerdo de relación entre las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Turismo de 6 de enero de 1977. En la Opinión Jurídica se insiste en que el Acuerdo establecerá un nuevo tipo de relación entre las Naciones Unidas y una Organización intergubernamental, pero que el Acuerdo que se estaba negociando "no es un acuerdo de organismo especializado según lo previsto en los artículos 57 y 63 de la Carta". AJNU 1977, Documento ST/LEG/SER.C/15 pág. 239.

³⁵.- Por la resolución 2529 (XXIV) de 5 de diciembre de 1969 en la que también se decidió que se celebraría un acuerdo entre las Naciones Unidas y la Unión "a fin de establecer cooperación y relaciones estrechas", sin mencionar a la nueva organización como un Organismo especializado.

³⁶.- Negociado por el Consejo Económico y Social y aprobado por éste mediante la Decisión 254 (LXIII) de 3 de agosto de 1977 y por la Asamblea General mediante la resolución 32/156 de 19 de diciembre de 1977.

2.- LA REPRESENTACION RECÍPROCA.

De entre las diferentes materias que conforman la mayor parte de los Acuerdos con los Organismos especializados, nos interesa destacar concretamente las disposiciones sobre la representación recíproca. Todos los acuerdos tienen un artículo que, bajo el título de "representación recíproca" rige las características de las representaciones de los Organismos especializados ante los órganos de las Naciones Unidas y, como señalaba el profesor DUPUY permite afirmar que

"les clauses de représentation réciproque comprennent toujours à peu près les mêmes dispositions et une coutume s'instaure." ³⁷

Los artículos sobre representación recíproca se fundamentan en las disposiciones del artículo 70 de la Carta y contienen normas detalladas para cada supuesto. Los supuestos son múltiples en la medida en que, si bien el artículo 70 limita la representación y participación de los Organismos especializados en las deliberaciones del Consejo Económico y Social y en las comisiones que éste establezca, la negociación ya de los primeros Acuerdos permitió, no sin discusión, una lectura amplia de esta disposición permitiendo la representación y participación de los Organismos especializados no sólo ante el Consejo Económico y Social, sino también ante otros órganos principales y subsidiarios de la Organización de las Naciones Unidas.

Al margen del tenor literal del artículo 70 de la Carta, la mayoría de los representantes del Comité de Negociaciones con los Organismos especializados opinó que todo acuerdo concertado había de serlo con las Naciones Unidas en su conjunto y no sólo con el Consejo Económico y Social, por lo que el Comité era competente para proponer disposiciones que fueran más lejos de lo dispuesto en el artículo 70 y se refiriesen a otros órganos de las Naciones Unidas ³⁸. La mayoría de los Acuerdos, incluso antes de referirse a las representaciones de los Organismos especializados ante

³⁷.- R.J. DUPUY: "Le droit des relations ..", op. cit., pág. 471. La exactitud de tal afirmación es subrayada por E. KWAM KOUASSI: Les rapports entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'Unité Africaine, Bruylant, Bruxelles 1978, pág. 169.

³⁸.- Vid. Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, Vol. III, pág. 574.

los distintos órganos de las Naciones Unidas, establecen que éstas serán invitadas a enviar representantes para asistir a todas las Conferencias y a todas las reuniones de todos los órganos del Organismo y para participar, sin voto, en las deliberaciones de esos órganos. De esta manera, en los Acuerdos se habla, por un lado, de "representantes de las Naciones Unidas" y se permite, de otro lado, la representación y participación de los Organismos especializados en otros órganos de las Naciones Unidas además del Consejo Económico y Social.

Los principios básicos comunes a la mayoría de los Acuerdos son, en primer lugar, el principio de reciprocidad dentro de los límites de las correspondientes esferas de interés, pero ampliándolo, como venimos diciendo, al conjunto de la Organización y no sólo al Consejo Económico y Social, pues quien enviará representantes a las deliberaciones de los Organismos especializados serán de manera genérica "las Naciones Unidas".

La reciprocidad, sin embargo, presenta connotaciones específicas. Como señalaba J. DAGORY,

"les rapports sont réciproques, fondés sur l'autonomie respective de l'ONU d'une part, et, de l'autre, des diverses institutions spécialisées. Ce sont aussi des rapports inégalitaires, qui laissent à l'ONU la faculté de procéder à leur égard à un contrôle et à une coordination." ³⁹

En efecto, como veremos más adelante, además de la extensión al conjunto de la Organización, la reciprocidad no es absoluta y presenta características no igualitarias. Así, mientras que los representantes del Organismo especializado sólo podrán ser invitados para asistir y, en su caso, participar, en las sesiones de algunos de los órganos de las Naciones Unidas, éstas podrán serlo ante todos los órganos y conferencias del Organismo especializado. Además, mientras que la asistencia o la participación de los representantes del Organismo especializado se limita a las deliberaciones sobre

³⁹.- J. DAGORY: "Les rapports entre les Institutions spécialisées et l'Organisation des Nations Unies", RGDIP 1969.2, pág. 297.

cuestiones de su competencia o de su campo de actividades ⁴⁰, la participación, sin voto, de los representantes de las Naciones Unidas, se puede extender a cualquier materia que esté debatiendo el órgano o conferencia del Organismo especializado. La razón es evidente en la medida que la Organización de las Naciones Unidas debe necesariamente interesarse en todas las actividades sustantivas de los Organismos y cada Organismo, en virtud de su instrumento constitutivo, tiene definida su propia esfera de actividad.

El segundo principio básico es el de la necesaria invitación, con lo que al margen de su posible carácter permanente, la responsabilidad de asegurar la representación queda atribuída al órgano huésped, ya sea éste un órgano de las Naciones Unidas como del Organismo especializado. Las disposiciones jurídicas de los Acuerdos constituyen posibilidades de participación, pero no son invitaciones a las reuniones ⁴¹. Los órganos que las celebran deben formular las invitaciones. La fórmula empleada en los Acuerdos, salvo excepciones, no deja lugar a dudas, ya que se utiliza la oración en pasiva: las Naciones Unidas o el Organismo especializado "serán invitados" a enviar representantes.

La excepción más significativa respecto a esta cuestión es la que ponen de manifiesto los Acuerdos de las Naciones Unidas con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, así como con la Asociación Internacional de Fomento y la Corporación Financiera Internacional. En estos Acuerdos se prevé que estos Organismos especializados "tendrán derecho" a enviar representantes para que asistan a las sesiones de los diferentes órganos de las Naciones Unidas y que éstas también "tendrán derecho" a enviar representantes para que asistan a las reuniones de las respectivas Juntas de Gobernadores. Sin embargo, en otras reuniones convocadas

⁴⁰.- En este aspecto, las variaciones en la terminología usada son amplias. De manera heterogénea se habla de "asuntos de interés" para el Organismo (UPU, BIRF, FMI, FIDA, OMM), de "asuntos de la competencia" del Organismo (UIT, OIT), de "cuestiones comprendidas en el campo de sus actividades" (FAO, OMS, OCMI), de "cuestiones de interés mutuo" (OMPI), o incluso de cuestiones "respecto a los cuales la Organización haya manifestado su interés" (OIT).

⁴¹.- Vid. al respecto el Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la Representación de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en conferencias y reuniones, Parte B, reproducido en Nota del Secretario General, Documento A/44/135 de 22 de febrero de 1989, pág. 3.

por estos Organismos especializados con el propósito de estudiar el parecer de las Naciones Unidas sobre cuestiones de interés para ellas, las Naciones Unidas sólo "serán invitadas" a enviar representantes.

Por su parte, el Acuerdo con el FIDA utiliza también estos términos, teniendo sus representantes derecho a asistir a las reuniones de los órganos pertinentes de Naciones Unidas y teniendo los de ésta Organización por un lado, derecho a asistir a las reuniones del Consejo de Gobernadores del Fondo y por otro lado, la perspectiva de ser invitados a participar en las reuniones de otros órganos y comités del Fondo.

Además de reconocerles expresamente un carácter autónomo, la previsión sobre la representación introducida en estos Acuerdos ha conducido a algún autor a plantearse la conformidad de los Acuerdos con la Carta, en la medida que establecen, con ésta y con otras previsiones, una situación de mayor independencia respecto de las Naciones Unidas ⁴².

Una vez establecidos los fundamentos jurídicos de las relaciones entre los Organismos especializados y las Naciones Unidas, así como los principios que rigen la representación recíproca, nos centraremos en la representación de los Organismos especializados en las Naciones Unidas indicando tanto la forma como se adquiere la cualidad de representante (dimensión interna de la representación), como el tipo de relaciones oficiales que se mantienen con las Naciones Unidas y las funciones que desempeñan. Análisis que nos permitirá perfilar el estatuto jurídico de las personas que mantienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas en tanto que representantes de Organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas.

⁴².- Vid. R.J. DUPUY: "Le droit des relations..", op. cit., pág. 540. Este autor se refiere específicamente al BIRF y al FMI. En este sentido, ha de señalarse además que tanto el artículo 1 del Acuerdo del BIRF como el del FMI establecen una cláusula no prevista en ningún otro Acuerdo del siguiente tenor: "A causa de la naturaleza de sus atribuciones internacionales y de los términos de su Convenio constitutivo, el Banco (o el Fondo) es una organización internacional independiente y debe funcionar como tal".

3.- LA DIMENSION INTERNA DE LA REPRESENTACION.

Bajo la expresión dimensión interna de la representación, me referiré a las formas o mecanismos de operarse esta representación y la composición de los órganos de representación.

A) MECANISMOS DE REPRESENTACION.

Aunque la representación de los Organismos especializados ante las Naciones Unidas se fundamente en Acuerdos formales, la participación en conferencias y reuniones requiere, como decíamos, que los órganos que las celebren formulen las correspondientes invitaciones al Organismo especializado. Estas se realizan en forma escrita y, por lo general, se dirigen de manera indeterminada al jefe ejecutivo del Organismo correspondiente ⁴³. El hecho de que la representación, oficializada en los Acuerdos, pueda adquirir por ello carácter permanente, no empece a la necesidad, si no ya de una invitación de carácter formal, si al menos de la pertinente notificación de que se van a iniciar los trabajos o las sesiones del órgano en cuestión ⁴⁴.

En la mayoría de los Organismos especializados, la función de coordinar la actividad de representación corresponde a alguna dependencia especial que, como hace en el ámbito de las Naciones Unidas la Dependencia de Representación de la Oficina ejecutiva del Secretario General, coordine y decida la representación. En los Organismos especializados estas dependencias reciben, entre otras varias denominaciones, las de Oficina de Relaciones externas u Oficina de Asuntos entre Organismos.

En otros casos, y en razón de la escasa estructura burocrática del Organismo

⁴³.- Vid. al respecto el Informe de la Dependencia Común de Inspección, Representación de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en conferencias y reuniones, Documento A/44/135 ya citado, pág. 9.

⁴⁴.- Como dispone, por ejemplo, el Reglamento de la Asamblea General, Documento A/520/Rev.15 ya citado, al establecer en su artículo 11 que "Se enviará copia de la convocatoria de cada período de sesiones de la Asamblea General a todos los demás órganos principales de las Naciones Unidas y a los organismos especializados a que se refiere el párrafo 2 del artículo 57 de la Carta".

especializado, es la propia Oficina del Jefe Ejecutivo o Director General del Organismo quien realiza la coordinación y adopta la decisión pertinente. El Inspector KOJIC, de la Dependencia Común de Inspección, se mostraba partidario en sus recomendaciones, por razones de objetividad y de control de decisiones, de separar la función de aprobación de las de coordinación y propuesta, proponiendo que éstas últimas quedasen en manos del Departamento sustantivo directamente concernido por la invitación ⁴⁵.

Como técnicas de representación cabe hablar, en primer lugar, de las Oficinas de Enlace. Mediante ellas se posibilita el enlace efectivo que de manera expresa preven algunos de los Acuerdos ⁴⁶. Para ciertos Organismos especializados este enlace se ha traducido en el mantenimiento de una Oficina de Enlace de carácter permanente ante las Naciones Unidas en su sede de Nueva York, como es el caso de la OIT, la FAO, la UNESCO, la OMS, el BIRF y, más recientemente, del OMPI y de la ONUDI ⁴⁷.

A estas Oficinas de Enlace permanente ha de añadirse la que tiene establecida el Organismo Internacional de Energía Atómica, única de las organizaciones de la familia de las Naciones Unidas que no son Organismos especializados que tiene abierta una Oficina permanente en Nueva York.

Otros Organismos especializados, o los citados anteriormente pero para órganos o conferencias celebradas fuera de la sede de Nueva York, mantienen estos órganos u oficinas de enlace sólo durante el período en que está sesionando el órgano o conferencia ante el que están representados. Lo que se hace normalmente es enviar una delegación de representación con nombramiento y título de representación concreto ante un órgano, conferencia o ante un determinado período de sesiones.

Por su parte, las Oficinas de Enlace permanente son utilizadas de manera

⁴⁵.- Recomendación quinta de su Informe ya citado, Representación de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en conferencias y reuniones, Documento A/44/135.

⁴⁶.- Como los de la OIT, la OMS, la OCMI, la UNESCO, la OACI, la OMM, la AIF y la UIT.

⁴⁷.- Vid. al respecto la publicación periódica del Servicio de Protocolo y Enlace de las Naciones Unidas con la lista, composición y dirección de todas las misiones y representaciones ante la Organización, Permanent Missions to the United Nations. Los últimos datos consultados son de marzo de 1989, Doc. ST/SG/SER.A/264.

genérica como representación ante diferentes órganos y conferencias que sesionen en la sede de Nueva York. De esta manera, cumplen una doble función: por una parte, mantienen el contacto, el enlace permanente entre las dos Organizaciones a nivel de secretariados, recibiendo y transmitiendo información y documentos; por otro lado, en la medida que actúan como representación o delegación del Organismo especializado ante un determinado órgano o conferencia, ejercen como agentes de participación, lo que representa, indudablemente, un importante salto cualitativo ⁴⁸.

Además de esta utilización de las Oficinas de Enlace permanente, en ocasiones, y para asistir a determinadas reuniones o conferencias, son destacados funcionarios desde la sede principal del Organismo especializado. Con ellos y con la infraestructura y el personal de la Oficina de Enlace permanente se completa la delegación o representación del Organismo especializado. Las dificultades presupuestarias que comporta el envío constante desde la sede del Organismo especializado de altos funcionarios para realizar tareas de representación han conducido a que esta práctica sea objeto de abundantes críticas desde hace tiempo por parte de la doctrina ⁴⁹ y por la propia Dependencia Común de Inspección ⁵⁰.

Teniendo en cuenta estos problemas financieros, en determinadas ocasiones, y para limitar los viajes desde la sede, algunos Organismos especializados, en particular los que tienen diferentes sedes regionales, utilizan para su representación ante órganos, conferencias y reuniones que se celebren dispersas geográficamente, los servicios de sus Oficinas Regionales y de las Oficinas Locales que tuvieran establecidas.

Por último, algunos de los Organismos especializados con menor estructura

⁴⁸.- Se realiza así lo que DUPUY denomina una "articulation fonctionnelle entre les institutions". Vid. R.J. DUPUY: "Le droit des relations..", op. cit., pág. 472.

⁴⁹.- Vid., entre la bibliografía especializada, C. LABEYRIE-MENACHEM: Des Institutions Spécialisées. Problèmes juridiques et diplomatiques l'administration internationale, Pedone, París 1953, pág. 72 y J. DAGORY: "Les rapports ..", op. cit., pág. 323.

⁵⁰.- Vid. el Informe de la Dependencia Común de Inspección ya citado, Documento A/44/135, pág. 12. Ha de recordarse también que el estatuto y mandato de la Dependencia Común de Inspección ha sido reconocido por varios de los Organismos especializados. Así, participan en la Dependencia Común de Inspección, además de la propia ONU, la OIT, la FAO, la UNESCO, la OACI, la OMS, la UPU, la UIT, la OMM, la OMI, la OMPI, el ONUDI y el OIEA.

administrativa utilizan para funciones de representación ante reuniones y conferencias a los propios servicios nacionales de los diferentes países asociados a ellos. Es el caso de la Organización Meteorológica Mundial que utiliza asiduamente los Servicios Meteorológicos de sus Estados miembros ⁵¹.

B) COMPOSICION DE LA REPRESENTACION.

La representación de los Organismos especializados y demás Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas está normalmente compuesta por altos funcionarios de cada Organización. Como indica DUPUY, los Organismos especializados se esfuerzan en enviar los representantes más capacitados, susceptibles de hablar en nombre del conjunto del Organismo ⁵². En determinadas ocasiones, las representaciones ante determinados órganos principales de las Naciones Unidas están encabezadas por el propio Jefe ejecutivo del Organismo (Director General, Presidente o Secretario Ejecutivo). Es el caso, a menudo, de las representaciones ante la Asamblea General o ante el Consejo Económico y Social, aunque no siempre ni para todo el período de sesiones, sino para las sesiones inaugurales y para la presentación de los correspondientes Informes de los Organismos especializados ⁵³. Igualmente, es el Director General del OIEA quien encabeza la representación de su Organización y se dirige a la Asamblea General presentando su Informe anual ante dicho órgano ⁵⁴.

Salvo supuestos como los citados y que pueden extenderse a otros órganos subsidiarios e incluso a las sesiones inaugurales de ciertas Conferencias Internacionales,

⁵¹.- Vid. el Informe de la Dependencia Común de Inspección ya citado, pág. 12. No en vano la Convención de la OMM establece como requisito para acceder a la condición de miembro el tener un Servicio Meteorológico propio (artículo 3) (UNTS, Vol. 77, pág. 143).

⁵².- R.J. DUPUY: "Le droit des relations ..", op. cit., pág. 472.

⁵³.- Así, en el Consejo Económico y Social se programan determinadas fechas de sus períodos de sesiones para concentrar en ellas todos los temas relativos a los Organismos especializados y a la presentación de sus Informes.

⁵⁴.- Como veremos, este es también el único supuesto de participación en las deliberaciones de la Asamblea General por parte de una Organización del sistema de las Naciones Unidas. Vid. en este sentido el extracto de "Directrices sobre el procedimiento que ha de seguirse en asuntos relativos a la Asamblea General" de 23 de agosto de 1977 reproducido como Anexo a la Opinión jurídica de 20 de abril de 1978 sobre la Cuestión de la participación de Estados no miembros y Organismos especializados en sesiones plenarias del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado al desarme, AJNU 1978, Documento ST/LEG/SER.C/16, pág. 207.

la representación está compuesta normalmente por altos funcionarios, ya sean procedentes de la sede y con un mandato específico, ya sean miembros destacados en las Oficinas de Enlace permanente o en las Oficinas regionales o locales. En este sentido, las Oficinas de Enlace normalmente están dotadas de un Director o Representante permanente del Organismo especializado ante las Naciones Unidas y de los oficiales de enlace, de información pública o de carácter administrativo necesarios para asegurar el correcto funcionamiento de la Oficina.

El estudio de las Listas de las Delegaciones ante los períodos de sesiones del Consejo Económico y Social pone de relieve la variedad existente en lo que concierne a la composición de las representaciones de los Organismos especializados. La composición típica, al igual que las de los Estados Miembros, sería la formada por un representante, uno o varios suplentes y uno o varios consejeros, pero la práctica altera por completo este esquema clásico. De entrada, no siempre todos los Organismos especializados, ni tan siquiera los que tienen Oficina de Enlace permanente, están representados ante los diferentes períodos de sesiones del Consejo Económico y Social. Tampoco la representación está compuesta siempre de suplentes y consejeros y, en algunos casos, sólo la compone el propio representante. Salvo que encabece la representación el Director o Jefe ejecutivo del Organismo, en los casos en que el Organismo especializado tiene Oficina de Enlace permanente tampoco se sigue que sea representante ante el órgano el propio Director de la Oficina/Representante del Organismo especializado sino que, en algunos casos, ejercen como representantes otros funcionarios de menor rango de la misma Oficina ⁵⁵.

De otra parte, la diferente posición en relación con las Naciones Unidas de los Organismos especializados respecto a otras Organizaciones internacionales justifica una práctica de diferente trato terminológico para los representantes de los Organismos especializados en relación con los representantes de otras Organizaciones internacionales. En efecto, aunque la práctica no es del todo regular, la Secretaría de

⁵⁵.- Vid., por ejemplo, la Lista de las Delegaciones al período de organización de 1989 del Consejo Económico y Social, Documento E/1989/INF/5 de 26 de abril de 1989.

las Naciones Unidas puso de manifiesto en una Opinión Jurídica de 1982 ⁵⁶ que sólo se denominaba "representantes" a las personas que representan a Estados Miembros y a los Organismos especializados, incluido el Organismo Internacional de Energía Atómica. Al resto de personas que representan a otras Organizaciones internacionales y a Estados no miembros, se les denomina "observadores" en todos los informes y actas de las sesiones de los diferentes órganos.

Para la Secretaría, las personas que representan a los Organismos especializados y al OIEA serán consideradas representantes aún cuando evidentemente participen en calidad de observadores "a fin de tomar en cuenta las disposiciones pertinentes contenidas en los acuerdos sobre las relaciones entre las Naciones Unidas, por una parte, y los Organismos especializados y el OIEA, por otra." ⁵⁷

En esta y en una Opinión Jurídica anterior, la Secretaría insiste en realizar una distinción entre observadores y participantes sin derecho a voto que nos parece que la práctica ha ido diluyendo ⁵⁸. Estos últimos se caracterizarían, según la Secretaría, porque pueden participar en las deliberaciones e incluso hacer propuestas, aunque sólo se voten si lo solicita un Estado. Podría afirmarse pues que los representantes de los Organismos especializados son participantes sin derecho a voto y que los observadores de otras Organizaciones internacionales son simplemente observadores. Como veremos, sin embargo, la práctica crea situaciones intermedias y muy variadas y así, los observadores de otras Organizaciones internacionales participan sin derecho a voto en las deliberaciones de algunos órganos, como el Consejo Económico y Social e, incluso en algunos casos, se les ha autorizado a formular propuestas que igualmente sólo se votan con el respaldo de un Estado.

⁵⁶.- Vid. la Opinión Jurídica de 23 de febrero de 1982 sobre el uso de los términos "representante" y "observador" en la práctica seguida por las Naciones Unidas, AJNU 1982, Documento ST/LEG/SER.C/20, pág. 169.

⁵⁷.- Ibidem. Participan en calidad de "observadores", pero ha de reconocerse que también es cierto que el artículo 70 de la Carta prevé la participación de "representantes" de los Organismos especializados en las deliberaciones del Consejo Económico y Social y de las comisiones que establezca.

⁵⁸.- Opinión Jurídica de 26 de enero de 1972, AJNU 1972, Documento ST/LEG/SER.C/10, pág. 161.

4.- LA DIMENSION EXTERNA DE LA REPRESENTACION.

Por dimensión externa de la representación entendemos el estudio de la representación de los Organismos especializados desde la perspectiva de la Organización ante la que está establecida la representación. Es decir, analizar, desde el ángulo de los distintos órganos de las Naciones Unidas y conferencias convocadas bajo sus auspicios, el establecimiento de la representación y sus posibilidades de participación.

A) LA REPRESENTACION ANTE LOS ORGANOS PRINCIPALES.

De entre los órganos principales de las Naciones Unidas vamos a abordar ahora el estudio de la representación de los Organismos especializados ante los cuatro que tienen como característica común su composición intergubernamental: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Administración Fiduciaria.

Por la naturaleza judicial del Tribunal Internacional de Justicia no cabe hablar propiamente ante este órgano de representación de los Organismos especializados bastando con señalar que, mediante los correspondientes Acuerdos o en resoluciones expresas de la Asamblea General, se ha ido autorizando a todos los Organismos especializados para solicitar Opiniones consultivas al Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96.2 de la Carta. Igualmente, más que una representación ante la Secretaría cabría hablar de intensas relaciones de trabajo y de coordinación entre las secretarías de los Organismos especializados y la Secretaría de las Naciones Unidas.

a) Ante la Asamblea General.

En el marco de las disposiciones sobre representación recíproca, es general en los Acuerdos la previsión de que los Organismos especializados puedan ser invitados a enviar representantes, con fines de consulta, para asistir a las sesiones de la Asamblea

General ⁵⁹. Conviene subrayar como particularidad significativa que la invitación para asistir se extenderá con carácter consultivo, es decir, para que los representantes del Organismo especializado puedan ser consultados o presenten su parecer. Evidentemente, las consultas sólo podrán extenderse a cuestiones que sean de la competencia del Organismo y en este sentido los Acuerdos se refieren a la posibilidad de que puedan manifestar "el parecer del Organismo en todas las materias que sean de su competencia" ⁶⁰.

A efectos de garantizar a los Organismos especializados la posibilidad de ser invitados reconocida en los Acuerdos y, por tanto, a estar representados ante la Asamblea General, el artículo 11 del Reglamento de este órgano establece, como ya hemos indicado, la obligatoriedad de enviar a cada Organismo copia de la convocatoria de cada período de sesiones.

En relación con la representación de los Organismos especializados ante la Asamblea General, una particularidad prevista en varios Acuerdos es el derecho que se concede a los representantes de los Organismos especializados a participar, sin voto, en las deliberaciones de la Asamblea General cuando se examine el presupuesto del Organismo o cuestiones generales de orden administrativo o financiero que afecten al Organismo en cuestión ⁶¹.

La mayoría de los Acuerdos establecen también la previsión de que cada Organismo será invitado a enviar representantes para asistir a las sesiones de las

⁵⁹.- Sin que esto signifique, como ya hemos indicado, participar en las deliberaciones, es decir, intervenir oralmente en las sesiones plenarios de la Asamblea General. Vid. la ya citada Opinión Jurídica de 20 de abril de 1978, AJNU 1978, Documento ST/LEG/SER.C/16, pág. 207.

⁶⁰.- Como establece el artículo II.3 del Acuerdo con la OIT. En otros Acuerdos con Organismos especializados la referencia se concreta a las cuestiones que constituyen el objeto de actividad del Organismo.

⁶¹.- La previsión responde a la disposición del artículo 17.3 de la Carta sobre el examen de los presupuestos de los Organismos especializados por la Asamblea General y está contenida en los Acuerdos con la OIT, UNESCO, FAO, OIR, OCMI, OMM, UIT y la OMS. En los Acuerdos con el BIRF y con el FMI no se establece una disposición como esta ya que, de conformidad con los respectivos Acuerdos, las autoridades competentes del Banco y del Fondo "gozan de plena autonomía para decidir respecto a la forma y el contenido de su presupuesto". Vid. *supra* lo que indicábamos en el apartado 4 sobre la discusión relativa a la conformidad con la Carta de los Acuerdos con las Naciones Unidas del BIRF y del FMI.

Comisiones Principales de la Asamblea General, cuando se discutan asuntos de la competencia del Organismo y para participar, sin voto, en los debates. El planteamiento aquí es ligeramente distinto: la invitación no será para asistir a todas las sesiones de la Comisión Principal, sino sólo a las sesiones en que se discutan asuntos de la competencia del Organismo. Limitada la asistencia a las sesiones en que se discutan asuntos de la competencia del Organismo, la invitación comprenderá la participación, sin voto, en las sesiones.

Esta limitación respecto a la asistencia a las sesiones de las Comisiones Principales no está recogida en todos los Acuerdos con Organismos especializados, como sucede con los de la OMPI y el FIDA, y habrá tenido poca relevancia debido a las dificultades prácticas que plantea. La práctica usual, tal como se preveía para otros órganos principales, es la de invitar a los representantes de los organismos especializados a asistir y autorizarles a participar en las deliberaciones sobre cuestiones que sean de su interés o afecten a su campo de actividades.

En definitiva, el elemento determinante, pese a su inconcreción, es el interés del Organismo especializado y sólo en la medida que la cuestión sometida a debate se relacione con la esfera de interés del Organismo especializado se autorizará a sus representantes la participación en las deliberaciones. El interés del Organismo especializado deberá concretarse y valorarse en cada caso por el Presidente del órgano o por el propio órgano que autoriza la participación. Este elemento del interés de la Organización, que podría considerarse limitativo, responde coherentemente a la fundamentación funcional de las Organizaciones internacionales y, en realidad, deviene superfluo: los representantes de los Organismos especializados sólo intervendrán, evidentemente, cuando ello se encuadre en el marco competencial, explícito o implícito, de su instrumento constitutivo, es decir, cuando contribuya a conseguir las finalidades para las que el Organismo fué creado.

b) Ante el Consejo de Seguridad.

Ninguno de los Acuerdos con los Organismos especializados prevé la posibilidad de que se invite a representantes de éstos a asistir a las sesiones del Consejo de

Seguridad, aunque varios de ellos hacen mención expresa del compromiso de ayuda al Consejo de Seguridad o se subsume este compromiso expreso en la cláusula genérica por la que convienen en cooperar con las Naciones Unidas y con sus órganos principales y subsidiarios y prestarles toda la ayuda posible.

Tan sólo el Acuerdo con el Organismo Internacional de Energía Atómica prevé la posibilidad de que su Director General, o persona que éste designe, pueda ser invitado por el Consejo de Seguridad a asistir a sus sesiones para proporcionarle información o cualquier otra ayuda en cuestiones que sean de la competencia del Organismo ⁶². Además de la asistencia de un representante del OIEA por la vía establecida en el Acuerdo, el Consejo de Seguridad puede, cuando así lo estime conveniente, invitar para que le proporcionen información o le presten ayuda en el examen de determinados asuntos a personas que considere especialmente calificadas para esta finalidad ⁶³. Nada obsta a que, por este mecanismo, se invite a un representante de un Organismo especializado o de la propia OIEA ⁶⁴.

Cuestión distinta es la que se planteó en relación con la Organización de la Aviación Civil Internacional, ya que durante la negociación de su Acuerdo con las Naciones Unidas los representantes del Organismo especializado sostuvieron que la OACI debía estar representada en las sesiones del Consejo de Seguridad en la medida en que dicho Organismo especializado ejerce funciones que afectan directamente a la seguridad mundial ⁶⁵. Finalmente, el Acuerdo estableció tan sólo la asistencia del Organismo especializado al Consejo de Seguridad pero también dejó abierta la posibilidad de nuevos acuerdos sobre cuestiones aéreas de la competencia de la OACI

⁶².- Artículo VII.2 del ya citado Acuerdo sobre las relaciones entre las Naciones Unidas y el Organismo Internacional de Energía Atómica.

⁶³.- Artículo 39 del Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad, Documento S/96/Rev.6 de enero de 1974.

⁶⁴.- En estos casos normalmente la invitación se hace a solicitud de un Estado miembro. Vid. por ejemplo la invitación acordada, de conformidad con el artículo 39 del Reglamento provisional, al Director General del OIEA en la sesión de 16 de junio de 1981 del Consejo de Seguridad, Documento S/PV.2284, párr. 4.

⁶⁵.- Vid. el Informe del Secretario General ya citado, Documento E/5524/Add.2, pág. 9.

y que afectasen directamente a la seguridad mundial ⁶⁶.

c) Ante el Consejo Económico y Social.

Como norma general, los Acuerdos establecen que los Organismos Especializados serán invitados a enviar representantes para asistir a las sesiones del Consejo Económico y Social, y para participar, sin voto, en las deliberaciones de este órgano sobre las cuestiones que sean de la competencia del Organismo. Como notas importantes conviene señalar, en primer lugar, que los Acuerdos disponen que la necesaria invitación será para asistir a las sesiones del Consejo Económico y Social, aunque se complemente esta invitación a asistir con la invitación para participar, sin voto, en las deliberaciones de dicho órgano.

En segundo lugar, y enlazando con lo que indicábamos antes de las esferas de interés, la participación, sin voto, está limitada a las deliberaciones sobre los puntos que figuren en el respectivo programa del Consejo y que sean de la competencia, del interés o del campo de actividades del Organismo especializado.

Por su parte, y para garantizar la aplicación efectiva de lo establecido en los Acuerdos, el Reglamento del Consejo Económico y Social establece que a los Organismos especializados se les notificará la fecha de apertura de los períodos de sesiones y se les comunicará el programa provisional ⁶⁷. Como vemos, el grado de participación de los representantes de los Organismos especializado difiere según estemos ante la Asamblea General o ante el Consejo Económico y Social -mera asistencia o participación en las deliberaciones- y esto se traduce también en los Reglamentos de tal manera que en el caso de la Asamblea General se notifica tan sólo la apertura del período de sesiones, mientras que en el del Consejo, se comunica también el programa provisional.

También el Reglamento del Consejo Económico y Social precisa claramente que

⁶⁶.- Artículo XX del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la OACI.

⁶⁷.- Artículos 6 y 10 del Reglamento del Consejo Económico y Social, Documento E/5715/Rev.1, de abril de 1983.

la participación, sin derecho de voto, podrá tener lugar en las deliberaciones relativas a temas que les interesen, lo que comporta la concreción caso a caso de este elemento. En este mismo sentido de estrechar la participación de los Organismos especializados en relación con los temas que sean de su interés, también se establece en el Reglamento que, sobre estos temas, los representantes de los Organismos especializados podrán presentar propuestas ⁶⁸ que, sin embargo, sólo serán sometidas a votación a solicitud de cualquier miembro del Consejo o del comité u órgano del período de sesiones de que se trate ⁶⁹. En cualquier caso, y como veremos, se trata de una prerrogativa que excede de las que habitualmente se conceden a los observadores de Organizaciones internacionales ⁷⁰.

Esta mayor intensidad de la participación de los Organismos especializados en el Consejo Económico y Social ⁷¹ encuentra su fundamento tanto en las propias atribuciones del Consejo como en las finalidades de los distintos Organismos especializados. Es por ello también que los distintos Acuerdos con los Organismos especializados establecen que el Consejo incluirá en su programa los temas propuestos por los Organismos especializados ⁷². El Reglamento del Consejo Económico y Social establece un procedimiento para la inclusión de temas en el programa que puede considerarse en cierta forma restrictivo ya que será necesario que el Secretario General celebre con el Organismo interesado consultas preliminares antes de la inclusión en el programa de un tema propuesto por el Organismo especializado ⁷³.

⁶⁸.- Cuestión suscitada desde 1947 y que fué solventada en este sentido por la revisión del Reglamento operada mediante la resolución 217 (VIII) de 18 de marzo de 1949 del Consejo Económico y Social.

⁶⁹.- Artículo 75 del Reglamento, Documento E/5715/Rev.1 de abril de 1983.

⁷⁰.- Vid. R.J. DUPUY: "Le droit des relations ..", op. cit., pág. 473.

⁷¹.- Distinto, como ya hemos señalado, es el caso del OIEA, ya que esta Organización puede proponer cuestiones no sólo para su debate en el Consejo Económico y Social sino también en la Asamblea General y en el Consejo de Seguridad. Vid. G. FISCHER: "L'accord entre l'ONU et ..", op. cit., pág. 379.

⁷².- Con una reciprocidad, como indicábamos antes, desigual, el Organismo especializado incluirá en el programa de sus órganos principales los temas propuestos por las Naciones Unidas.

⁷³.- Artículo 76 del Reglamento.

d) Ante el Consejo de Administración Fiduciaria.

La mayoría de los Acuerdos establecen también la posibilidad de que el Organismo especializado sea invitado a enviar representantes a las sesiones del Consejo de Administración Fiduciaria y participar, sin voto, en las deliberaciones de este órgano relacionadas con puntos incluidos en su programa que sean de la competencia del Organismo. De manera idéntica a lo que hemos indicado para el Consejo Económico y Social, será necesaria una invitación para asistir que normalmente se completa con una invitación para la participación, sin voto, pero limitada a las cuestiones que sean de la competencia del Organismo especializado.

Igualmente, la mayoría de los Acuerdos disponen la inclusión en el programa del Consejo de Administración Fiduciaria de los temas propuestos por los Organismos especializados. En concordancia con ello, el Reglamento del Consejo de Administración Fiduciaria establece la inclusión en su programa provisional de los temas propuestos por los Organismos especializados en virtud de los acuerdos concertados entre ellos y las Naciones Unidas ⁷⁴.

Algunos de los Acuerdos, los celebrados con la UPU, la OMPI y la ONUDI, no prevén sin embargo la posibilidad de que el Organismo especializado esté representado ante el Consejo de Administración Fiduciaria. No hay razones de competencia material que puedan justificar esta ausencia en el caso de la UPU cuando sí está prevista esta representación en el Acuerdo con la UIT. Por otra parte, en el caso de la OMPI y el ONUDI quizás podría explicarse esta carencia por la función prácticamente testimonial que, ya en el momento de celebración de los correspondientes Acuerdos, venía ejerciendo el Consejo de Administración Fiduciaria con la existencia de un sólo territorio fideicometido. Sin embargo, sí se establece una previsión al respecto en el Acuerdo con el FIDA.

⁷⁴.- Artículo 9 del Reglamento del Consejo de Administración Fiduciaria, Documento T/1/Rev.6 de octubre de 1963.

B) LA REPRESENTACION ANTE LOS ORGANOS SUBSIDIARIOS.

Al margen de la referencia ya mencionada a las Comisiones Principales de la Asamblea General ⁷⁵, las únicas previsiones respecto a la representación de Organismos especializados ante órganos subsidiarios que recogen la mayoría de los Acuerdos, se refieren a las Comisiones y Comités del Consejo Económico y Social, a cuyas sesiones podrán enviar representantes para asistir y para participar, sin voto, en las deliberaciones de estos órganos sobre temas de su interés o competencia. En algunos Acuerdos, la referencia se hace de forma genérica a los órganos subsidiarios de este órgano principal. A veces incluso, en el mismo párrafo se tratan conjuntamente el Consejo Económico y Social y el de Administración Fiduciaria, con lo que la referencia genérica cubre también a los órganos subsidiarios que pudiera crear éste último.

La participación en las deliberaciones relativas a los temas que les interesen incluye, también, la posibilidad de presentar propuestas sobre tales temas aunque, como en el caso del Consejo, sólo podrán ser sometidas a votación a solicitud de algún miembro de la Comisión o del órgano subsidiario de que se trate ⁷⁶. También se establece en los Acuerdos y se regula en el correspondiente reglamento, la inclusión en el programa de las diferentes Comisiones del Consejo Económico y Social de los temas propuestos por el Organismo especializado, con el tamiz de las previas consultas preliminares con el Secretario General ⁷⁷.

En algunos Acuerdos, precisamente en los tres últimos, los de la OMPI, el FIDA y el ONUDI, la referencia a los órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social es completada con una referencia a otros órganos subsidiarios de la Asamblea General. Referencia que es genérica en el caso de la OMPI y que en el caso de ONUDI y el FIDA menciona explícitamente órganos como el PNUD y el Consejo Mundial de Alimentación.

⁷⁵.- Estrictamente, como dijimos, parte integrante de la Asamblea General y no órganos subsidiarios.

⁷⁶.- Artículo 71 del Reglamento de las Comisiones Orgánicas del Consejo Económico y Social, Documento E/5975 de julio de 1977.

⁷⁷.- Artículo 72 del Reglamento de las Comisiones Orgánicas.

A falta de otras previsiones concretas en los diferentes Acuerdos, la práctica ha ido extendiendo las relaciones entre órganos subsidiarios de la Asamblea General y Organismos especializados, ya sea mediante el envío de delegaciones específicas ⁷⁸, o bien manteniendo una acción de enlace e información a través de las Oficinas de Enlace permanente.

En un plano distinto ha de situarse la asistencia y participación de representantes de los Organismos especializados en distintos órganos subsidiarios cuya función principal es la coordinación. En efecto, una cuestión es la asistencia y participación en los trabajos de órganos, principales o subsidiarios, con competencias materiales, aportando y recibiendo información, actuando, como decíamos antes, como agentes de enlace y participación; y otra cuestión distinta es la actuación en el seno de órganos, cuya competencia específica es precisamente la coordinación de los programas y actividades de los Organismos especializados.

Atendiendo al mandato del artículo 58 de la Carta ⁷⁹, que ha permitido en gran medida esta configuración como "sistema" del conjunto de los Organismos especializados, en los Acuerdos se establecieron previsiones respecto a las consecuencias que se deberían derivar de las recomendaciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, así como respecto a la ayuda y cooperación con las Naciones Unidas para asegurar la coordinación efectiva ya no sólo en el plano sustantivo u operacional, sino de manera especial en lo concerniente al personal, a los servicios de estadística, administrativos y técnicos y a las disposiciones presupuestarias y financieras ⁸⁰.

⁷⁸.- Como es el caso, por ejemplo, de la OMS ante el UNICEF.

⁷⁹.- "La Organización hará recomendaciones con el objeto de coordinar las normas de acción y las actividades de los organismos especializados."

⁸⁰.- En relación a los problemas de la coordinación además de las obras de C.W. JENKS: "Co-ordination: a new problem of international organization", RCADI 1950.II, Vol. 77, págs. 151-303 y "Co-ordination in International Organization: an introductory survey", BYBIL 1951, págs. 29-89 vid. por más recientes S. BASTID: "Sur quelques problèmes juridiques de coordination dans la famille des Nations Unies", Mélanges offerts à Paul Reuter. Le droit international: unité et diversité, Pedone, París 1981, págs. 75-101 y A. LEWIN: "La coordination au sein des Nations Unies: Mission impossible?", AFDI 1983, págs. 9-22.

Concreción orgánica de estas previsiones ha sido la creación de numerosos órganos, entre los que destacan el Comité Administrativo de Coordinación, el Comité del Programa y la Coordinación, la Comisión Consultiva de Asuntos Administrativos y de Presupuesto y la Comisión de Administración Pública Internacional. En estos órganos de coordinación, los representantes de los Organismos especializados, sin dejar de ser agentes de enlace y de participación, actúan como agentes de coordinación.

El más importante de éstos órganos es el Comité Administrativo de Coordinación que, presidido por el Secretario General, está compuesto por todos los jefes ejecutivos de los Organismos especializados, del OIEA y del GATT. En su funcionamiento también participa la OMT respecto de los asuntos de interés común. Al margen de estos órganos de coordinación, el Acuerdo con la Asociación Internacional de Fomento preveía la creación de un Comité de Enlace para asegurar la coordinación de sus actividades de asistencia técnica y otras actividades relacionadas con el desarrollo

81

C) LA REPRESENTACION ANTE LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES.

La ausencia de previsiones en los Acuerdos sobre la asistencia de los Organismos especializados a las conferencias internacionales convocadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas ⁸² no ha sido obstáculo para su constante y creciente participación. En efecto, si la mayoría de los Acuerdos dejan claro que las Naciones Unidas serán invitadas a enviar representantes a todas las conferencias generales, regionales o especiales promovidas por los Organismos especializados, el principio general de la reciprocidad ha conducido a que también éstos sean invitados a enviar representantes a las conferencias convocadas por la Asamblea General o por el Consejo Económico y Social o, en general, bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

⁸¹.- El citado Comité de Enlace estaría integrado por el Secretario General de las Naciones Unidas y el Presidente del Banco y de la Asociación, o sus representantes y se invitaría a participar en él al Presidente Ejecutivo de la Junta de Asistencia Técnica y al Director General del Fondo Especial o sus representantes.

⁸².- Salvo en el acuerdo con la OMPI y, con características diferentes, en el acuerdo con la OMT.

La especialidad de los Organismos especializados podría originar que los observadores de un Organismo especializado en una conferencia internacional pudieran hacer importantes aportaciones ejerciendo, de alguna manera, funciones de asesoramiento. Sin embargo, como reconoce DAUDET, una actitud como la señalada, que sería útil para los trabajos de la conferencia, no se ha prodigado en la práctica internacional y la función de los observadores de Organismos especializados en conferencias internacionales es meramente pasiva y receptora de información ⁸³.

Es preciso, por último, que el órgano convocante de la conferencia decida extender esta invitación a participar a los Organismos especializados ⁸⁴. Antes de adoptar un carácter individual y nominativo, una invitación como esta puede formularse genéricamente, permitiendo así que, después de los contactos necesarios, sea la Comisión Preparatoria de la Conferencia en cuestión quien recomiende al órgano convocante los Organismos especializados que podrán ser invitados. De lo que no cabe duda es que el alcance de las invitaciones a formular es una competencia del órgano convocante de la Conferencia, por lo que ni la propia Conferencia o su Comisión Preparatoria ni la Secretaría tienen competencia para invitar o excluir a una u otra Organización.

5.- PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LAS PERSONAS QUE REPRESENTAN A LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS.

Como ya hemos indicado, las personas que representan a los Organismos especializados y a otras Organizaciones del sistema ante las Naciones Unidas son normalmente funcionarios del correspondiente Organismo especializado. En tal condición, estén o no destinados en la Oficina de enlace permanente, les corresponden

⁸³.- Vid. Y. DAUDET: Les Conférences des Nations Unies pour la Codification du Droit International, op. cit., pág. 67.

⁸⁴.- El artículo 8 del Reglamento para la convocación de conferencias internacionales aprobado por resolución de la Asamblea General 366 (IV) de 3 de diciembre de 1949 autoriza al Consejo Económico y Social para que invite a los Organismos especializados a las conferencias que convoque.

los privilegios e inmunidades que los instrumentos constitutivos de cada Organismo especializado y la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de los Organismos especializados ⁸⁵ establezcan para los funcionarios de estos Organismos.

Los instrumentos constitutivos de los Organismos especializados contienen, en general, previsiones similares a las de los artículos 104 y 105 de la Carta estableciendo la capacidad jurídica y los privilegios e inmunidades de la Organización, de los representantes de los Estados Miembros y de sus funcionarios. El fundamento de estos privilegios, al igual que habíamos señalado respecto a lo establecido en la Carta, es de carácter funcional, para la realización las finalidades de la Organización o para el desempeño con independencia de funciones en relación con la Organización ⁸⁶. Incluso algunos instrumentos constitutivos de Organismos especializados realizan en este sentido una remisión expresa a los artículos 104 y 105 de la Carta ⁸⁷.

La Convención sobre prerrogativas e inmunidades de los Organismos especializados en sus cláusulas tipo y en los anexos correspondientes a cada Organismo detalla y desarrolla para cada Organismo los privilegios e inmunidades reconocidos para los funcionarios, los representantes de los Estados Miembros y, si así lo establece el correspondiente anexo, los expertos en misión. En el supuesto de que la representación ante una conferencia, período de sesiones u órgano de las Naciones Unidas la ostentara un representante de Estado Miembro o un experto en misión le corresponderían los privilegios e inmunidades que para estas categorías se establecen en la Convención.

Además de todo ello, en la Sección 28 de la Convención General se estipula que las disposiciones de la Convención General relativas a los laissez-passer de las Naciones Unidas podrán aplicarse a los funcionarios de rango análogo de los Organismos especializados en la medida que los Acuerdos de vinculación establecidos de conformidad con el artículo 63 de la Carta así lo dispongan. La mayor parte de los

⁸⁵.- Aprobada, como ya hemos dicho, por la Asamblea General mediante su resolución 179 (II) de 21 de noviembre de 1947.

⁸⁶.- Vid., por ejemplo, artículos 66 y 67 de la Constitución de la OMS.

⁸⁷.- Vid., por ejemplo, el artículo XII de la Convención de la UNESCO.

Acuerdos así lo estipularon ⁸⁸ y en otros casos se adoptaron acuerdos adicionales relativos al uso de los laissez-passer de las Naciones Unidas ⁸⁹. Así, el hecho de que estén previstos en los Acuerdos permite afirmar que todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, independientemente que se hayan adherido o no a las Convenciones sobre privilegios, aceptan tácitamente estos documentos como títulos de viaje para los agentes de los Organismos especializados ⁹⁰.

En virtud de lo establecido en la Sección 28 de la Convención General y en los respectivos Acuerdos, los laissez-passer se expedían a los funcionarios de los Organismos especializados a partir de arreglos de carácter administrativo por los que se establecieron las Normas Tipo para la expedición de los laissez-passer sobre bases regulares ⁹¹. A partir del momento en que se consideró que la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos especializados había sido ya ampliamente aceptada se estimó más conveniente expedir los laissez-passer bajo la habilitación y con el fundamento jurídico del artículo VIII de dicha Convención ⁹².

Cuestión distinta es la prevista para los funcionarios del OIEA a los que su Acuerdo sobre privilegios e inmunidades ⁹³ reconoce directamente el derecho a hacer uso del laissez-passer de las Naciones Unidas de conformidad con los arreglos administrativos que se concierten entre el Director General del OIEA y el Secretario General de las Naciones Unidas.

Cabe señalar también que, aunque aceptados como documentos de viaje válidos por las autoridades de los Estados Miembros, los laissez-passer no confieren por sí

⁸⁸.- Por ejemplo, los del BIRF, FMI, OMS y UIT.

⁸⁹.- Con la OACI, la UNESCO, la FAO y la UPU. Vid. resoluciones de la Asamblea General 261 (III) de 11 de diciembre de 1948 y 361 (IV) de 22 de octubre de 1949.

⁹⁰.- Vid. R.J. DUPUY: "Le droit des relations ..", op. cit., pág. 539.

⁹¹.- Vid. M. BRANDON: "The United Nations laissez-passer", op. cit., pág. 453.

⁹².- Vid. al respecto la investigación efectuada por la Oficina de Asuntos Jurídicos de la que se da cuenta en su Opinión Jurídica de 3 de octubre de 1975 relativa a la expedición de laissez-passer a funcionarios de la OMPI, AJNU 1975, Documento ST/LEG/SER.C/13, pág. 192.

⁹³.- Acuerdo sobre privilegios e inmunidades del OIEA, aprobado por la Junta de Gobernadores el 1 de julio de 1959 (UNTS, Vol. 374, pág. 147, en español pág. 173).

mismos prerrogativas e inmunidades a su portador, salvo las facilidades para viajar rápidamente y la expedición rápida de visados. Sólo en sede teórica podría plantearse algún problema si la reunión o conferencia ante la que estén representados los Organismos especializados tuviera lugar en el territorio de un Estado que no fuera parte en la Convención o no fuera miembro del Organismo especializado.

Ahora bien, en la práctica no se han suscitado excesivos problemas y cabe considerar que, a la luz de lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas, en los instrumentos constitutivos de los Organismos especializados, en la Convención General y en la Convención sobre las prerrogativas e inmunidades de los Organismos especializados, el goce por los agentes internacionales de los privilegios e inmunidades necesarios para el ejercicio independiente de sus funciones constituye una norma de derecho internacional general.

II.- LAS PERSONAS QUE REPRESENTAN A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES NO PERTENECIENTES AL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS.

En este segundo epígrafe se aborda el estudio de las personas que representan a las Organizaciones internacionales no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas. De manera similar a lo que hemos hecho en el epígrafe anterior, se analizan en un primer momento los presupuestos jurídicos y las características generales de la representación de estas Organizaciones internacionales, para abordar seguidamente las dos dimensiones de la representación, la dimensión interna y la dimensión externa. En un último apartado se analizan los privilegios e inmunidades de las personas que representan a estas Organizaciones internacionales.

1.- FUNDAMENTACION JURIDICA.

La perspectiva de estudio en relación con la fundamentación jurídica de la representación de Organizaciones internacionales ajenas al sistema de las Naciones Unidas ante esta Organización ha de ser doble: por un lado, las disposiciones constitutivas de la Organización de las Naciones Unidas y, por otro lado, las de los instrumentos de las diferentes Organizaciones internacionales que mantienen relaciones oficiales con la Organización.

Bajo la primera perspectiva ha de señalarse que respecto de las Organizaciones internacionales no integradas en el sistema de las Naciones Unidas, la Carta de las Naciones Unidas no contiene disposición alguna sobre la posibilidad de establecer algún tipo de relaciones, ya fuera mediante acuerdos formales u oficiosamente. En este sentido, ningún artículo de la Carta cumple para las Organizaciones internacionales la función que los artículos 57 y 71 cumplen para los Organismos especializados y para las organizaciones no gubernamentales respectivamente.

Ha de reconocerse que es cierto que el fenómeno organizacional ha experimentado su curva ascendente en el período que se inicia con el fin de la Segunda

Guerra Mundial y que responde a una creciente necesidad de cooperación, acentuada en un mundo cada vez más interdependiente, pero es de destacar la ausencia en la Carta de unas pautas de conducta que dejaran abierta la posibilidad para futuras relaciones con Organizaciones internacionales.

En la Conferencia de San Francisco se planteó el tema únicamente en el sentido de afirmarse que nada de lo que allí se estaba decidiendo obstaculizaba el establecimiento de relaciones con otras Organizaciones internacionales. En los debates de la Conferencia quedó claro que no debía interpretarse el artículo 57 en el sentido de que privase al Consejo Económico y Social de la facultad de

"concertar, a su discreción y sujetos a la aprobación de la Asamblea General, acuerdos con otra clase de organismos intergubernamentales con el propósito de vincularlos con la Organización." ⁹⁴

En esta misma línea y como subrayaba MUGERWA ⁹⁵, la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas propuso en su informe a la Asamblea General que el Consejo Económico y Social pudiera

"a su arbitrio, concertar acuerdos con autoridades competentes para vincular los organismos intergubernamentales, inclusive los de carácter regional, que no se consideren dentro de la definición del artículo 57, pero a los cuales se juzgue conveniente vincular." ⁹⁶

Como veremos, de forma general, el Consejo no ha establecido relaciones formales con estas Organizaciones internacionales pero, tanto el propio Consejo como

⁹⁴.- Vid. Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, Vol. III, pág. 133.

⁹⁵.- P.J.N. MUGERWA: "Sujetos de Derecho Internacional", en M. SORENSEN (ed.): Manual de Derecho Internacional Público, editorial Fondo Cultura Económica, México 1973, pág. 292.

⁹⁶.- Documento PC/20 reproducido en Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas, Vol. III, pág. 133. Vid. también en este sentido el análisis contenido en el Informe del Secretario General. Informe sobre las Relaciones entre el Consejo Económico y Social y las organizaciones intergubernamentales no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas, en la esfera económica y social, Documento E/4342 de 17 de mayo de 1967.

la Asamblea General, han invitado a numerosas Organizaciones internacionales de carácter regional para que designen observadores para participar en sus reuniones.

La única previsión de la Carta respecto a los acuerdos u organismos regionales es la del Capítulo VIII, centrada en los aspectos de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, no estableciéndose en este Capítulo ningún mecanismo específico de representación, sino tan sólo la previsión de la utilización del acuerdo u organismo regional por el Consejo de Seguridad para la aplicación de medidas coercitivas, así como la plena información al Consejo de las actuaciones que pudieran emprender dichos acuerdos u organismos para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales ⁹⁷. Evidentemente, y en la Conferencia de San Francisco se puso de manifiesto, este Capítulo de la Carta reponía a la previa existencia de algunos acuerdos regionales de seguridad y a la necesaria coordinación y subordinación de dichos acuerdos a la superior autoridad del Consejo de Seguridad ⁹⁸.

Pero el planteamiento universalismo/regionalismo no responde tan sólo a necesidades de seguridad, y son muchas las Organizaciones internacionales de carácter regional con competencias generales o específicas sobre aspectos distintos del militar. Si las organizaciones con pretensiones de universalidad pueden reducirse a los Organismos especializados y estos ya están vinculados a la Organización de las Naciones Unidas, sólo cabe hacer una interpretación flexible y práctica de las disposiciones de la Carta para permitir el establecimiento de relaciones con Organizaciones internacionales ajenas al sistema de las Naciones Unidas ⁹⁹.

⁹⁷.- No compartimos, por tanto, la opinión de L. PEREZ-PRAT en el sentido de que el estatuto de observador sea "requisito imprescindible" para que cualquier Organización internacional regional pueda considerarse incluida en las previsiones del sistema de seguridad colectiva. No obstante, sí nos parece correcta su observación de que "el variado elenco de observadores de la Asamblea General de las Naciones Unidas no permite reservar para la especial categoría de organización regional ex-art. 52 este estatuto". Vid. L. PEREZ-PRAT DURBAN: Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de SANCIONES económicas internacionales, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid 1991, pág. 118.

⁹⁸.- Para KWAM KOUASSI, las relaciones de cooperación que, como veremos, se acordaron en 1965 entre las Naciones Unidas y la OUA se fundamentaban en el carácter regional de la cooperación y encontraban su justificación en el Capítulo VIII de la Carta. Vid. E. KWAM KOUASSI: Les rapports entre ..., op. cit., pág. 139.

⁹⁹.- Así lo sostiene A. MANIN en su comentario al artículo 70 de la Carta en la obra colectiva dirigida por J.P. COT y A. PELLET: La Charte des Nations Unies, Economica, París 1985, pág. 1035.

Desde la otra perspectiva, y aunque sólo sea por razón de su creación posterior a la de las Naciones Unidas, varias de las Organizaciones internacionales que mantienen actualmente relaciones oficiales con la Organización preveían el establecimiento de estas relaciones en sus propios instrumentos constitutivos. Es el caso, por ejemplo, de la Comunidad Europea, en donde los Tratados constitutivos tanto de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero como de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de Energía Atómica preveían la posibilidad de mantener las relaciones adecuadas con la Organización de las Naciones Unidas ¹⁰⁰.

Igualmente, en el instrumento constitutivo del Consejo de Asistencia Económica Mutua se preveía que el Consejo

"may establish and maintain relations with economic organizations of the United Nations and other international organizations." ¹⁰¹

En otros supuestos, los instrumentos constitutivos se limitan a una referencia genérica a la posibilidad de establecer relaciones con otras Organizaciones. En el Pacto de la Liga de Estados Arabes, anterior a la Carta de las Naciones Unidas, se asignaba como una de las funciones del Consejo de la Organización la de determinar

"the means whereby the League will collaborate with the international organizations which may be created in the future to guarantee peace and security and organize

¹⁰⁰.- Así se establece en los artículos 229 del TCEE, 93 del TCECA y 199 del TCEEA.

¹⁰¹.- Artículo XI de la Carta del CAEM, Soffa 14 de diciembre de 1959 (UNTS, Vol. 368, pág. 253). Una referencia especial merece el instrumento constitutivo del Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM). En 1974, el mismo año en que la Asamblea General otorgó al CAEM el estatuto de observador, se enmendó el Tratado y el artículo sobre las relaciones con otras Organizaciones internacionales quedó redactado de la siguiente manera: "The Council for Mutual Economic Assitance may establish and maintain relations with organs of the United Nations, and with specialized and other international organizations" (el subrayado es nuestro, vid. texto en International Organization and Integration, Vol. II.C, 2.a). No deja de ser significativo el momento en que se adoptaba la enmienda y que se sustituyera la referencia a organizaciones económicas de las Naciones Unidas por una, más precisa, pero al tiempo más genérica, a órganos de las Naciones Unidas. En la práctica las relaciones se establecieron con diferentes órganos y, en primer lugar, con la Asamblea General que, aún teniendo competencias en materias económicas y sociales, no encaja claramente con el concepto utilizado en el texto original.

economic and social relations." ¹⁰²

De forma parecida, el Tratado instituyendo el Sistema Económico Latino Americano preveía como función de su Secretariado Permanente la de concluir acuerdos, sometidos a la aprobación del Consejo, con indeterminados "organismos e instituciones internacionales" ¹⁰³.

Por contra, ni los instrumentos constitutivos de la Organización de Estados Americanos ni de la Organización de la Unidad Africana, Organizaciones que cabe entender comprendidas en las previsiones del Capítulo VIII de la Carta, contenían disposiciones al respecto ¹⁰⁴, limitándose a un genérico reconocimiento del carácter preferente de los derechos y obligaciones derivados de la Carta de las Naciones Unidas. Carácter prevalente, establecido, de otra parte, en el artículo 103 de la Carta.

Otras Organizaciones internacionales establecen, por su parte, previsiones para unas relaciones incomparablemente más intensas. Así, por ejemplo, el Centro Regional Africano de Tecnología dispone en su Constitución que la Junta Ejecutiva del Centro estará integrada, entre otros, por

"representantes de los órganos del sistema de las Naciones Unidas que deseen prestar asistencia al Centro en el logro de sus objetivos y cuyas actividades sean análogas a las del Centro, que actuarán como observadores." ¹⁰⁵

Pese a estas y otras referencias, entre las numerosas Organizaciones

¹⁰².- Artículo 3 del Pacto de la Liga de Estados Arabes, El Cairo 22 de marzo de 1945 (UNTS, Vol. 70, pág. 248).

¹⁰³.- Artículos 15 y 31 del Convenio constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Panamá 17 de octubre de 1975 [texto reproducido en Economic co-operation and integration among developing countries. Compilation of the principal legal instruments, Documento TD/B/C.7/51(Part I)/Add.1(Vol. I) de 4 de diciembre de 1986, págs. 1-11.]

¹⁰⁴.- Carta de la OEA, Bogotá 30 de abril de 1948 (UNTS, Vol. 119, pág. 3) y Carta de la OUA, Addis Abeba 25 de mayo de 1963 (UNTS, Vol. 479, pag. 39).

¹⁰⁵.- Artículo 9, párrafo 2, apartado e) de la Constitución del Centro Regional Africano de Tecnología. Vid. el texto de este apartado en Nota de la Mesa. Participación de las organizaciones intergubernamentales en la labor del Consejo: solicitud del Centro Regional Africano de Tecnología, Documento E/1980/86 de 2 de julio de 1980.

internacionales que mantienen relaciones oficiales con la Organización de las Naciones Unidas es general la ausencia de las previsiones pertinentes. Ello no ha sido obstáculo para que se hayan desarrollado estas relaciones a partir de una práctica continuada de la Organización de las Naciones Unidas. En definitiva pues, la necesidad de coordinar los trabajos y el mutuo interés en seguir la labor de las otras Organizaciones ¹⁰⁶, constituyen el fundamento funcional de las relaciones que, desde fecha temprana, se fueron estableciendo entre las Naciones Unidas y distintas Organizaciones internacionales mediante, entre otros, el mecanismo de la concesión de un estatuto de observador no previsto ni en la Carta ni en el instrumento constitutivo de numerosas Organizaciones que iban a gozar de él.

2.- CARACTERISTICAS GENERALES.

En primer lugar, cabe señalar que las Organizaciones internacionales que son invitadas a estar representadas ante los órganos de las Naciones Unidas, son de la más variada y diversa tipología. Así, junto a Organizaciones con competencias generales, como la Organización de Estados Americanos o la Organización de la Unidad Africana, encontramos, entre muchas otras, Organizaciones con competencias predominantemente políticas como el Consejo de Europa, económicas como el Sistema Económico Latino Americano, culturales como el Organismo de Cooperación Técnica y Cultural, que agrupa a la comunidad franco-árabe, o jurídicas, como el Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano.

Además de esta diversidad funcional, el abanico de organizaciones representadas ante los órganos de las Naciones Unidas comprende los diferentes tipos de Organizaciones por su grado de integración. En la misma lista de Organizaciones internacionales con estatuto de observador de carácter permanente encontraremos Organizaciones con un grado de integración tan escaso como la Commonwealth o el Grupo de Estados del Africa, Caribe y Pacífico, junto a Organizaciones que han alcanzado cotas más elevadas de integración como la Comunidad Europea.

¹⁰⁶.- Vid., en este sentido, la reflexión de J.A. BARBERIS: Los sujetos del derecho internacional actual, Tecnos, Madrid 1984, pág. 89.

El segundo gran rasgo característico a destacar es la ausencia de reciprocidad. Aunque la cuestión será matizada más adelante, baste señalar en principio que la falta de disposiciones constitucionales ha conducido a que los órganos de las Naciones Unidas hayan planteado la cuestión del establecimiento de relaciones con Organizaciones internacionales ajenas al sistema de manera unilateral, es decir, mediante la adopción de sus propias decisiones y resoluciones invitando a la Organización internacional en cuestión a formular declaraciones, a establecer relaciones de cooperación o concediéndole el estatuto de observadora.

Evidentemente, este comportamiento unilateral no es absolutamente perfecto, en la medida que responde a una petición, a una previa solicitud de la Organización internacional o de sus Estados miembros, pero jurídicamente es un acto unilateral adoptado por el órgano de las Naciones Unidas ¹⁰⁷. En consecuencia, este acto unilateral no puede imponer la reciprocidad que caracterizaba a los acuerdos con los Organismos especializados.

En la práctica y en determinados supuestos se ha dado un cierto grado de reciprocidad, ya sea por compromisos también unilaterales de la Organización internacional interesada ¹⁰⁸, ya por acuerdos que se hayan celebrado entre las dos Organizaciones ¹⁰⁹. La práctica de la Organización ha puesto de manifiesto, sin embargo, la excepcionalidad de la conclusión de acuerdos formales sobre las relaciones con otras Organizaciones internacionales que, de otra parte y como venimos diciendo, se encuentran sin fundamentación jurídica en disposición alguna de la Carta.

¹⁰⁷.- No se trata de dos actos paralelos, pero de sentido contrario, que pudieran engendrar un acuerdo informal. Vid. al respecto R.J. DUPUY: "Le droit des relations ..", op. cit., pág. 526.

¹⁰⁸.- Por ejemplo, la invitación que para asistir a las sesiones de la OUA como observador le fué formulada al Secretario General de las Naciones Unidas mediante una resolución adoptada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA. Véase al respecto el Informe del Secretario General. Cooperación entre las Naciones Unidas y la Organización de la Unidad Africana, Documento A/6408 de 8 de septiembre de 1966, párr. 4.

¹⁰⁹.- También en relación con la OUA, el Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización de la Unidad Africana relativo a la cooperación entre esta Organización y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Africa, Nueva York 15 de noviembre de 1965, reproducido en Documentos Oficiales, XXº período, Anexos, Tema 108 del programa, Informe del Secretario General, Documento A/6174 de 16 de diciembre de 1965.

Evidentemente, si la Organización tiene capacidad para celebrar tratados, la teoría, afirmada jurisprudencialmente, de las competencias implícitas, ampararía la celebración de este tipo de acuerdos de cooperación entre las Naciones Unidas y una Organización internacional. No obstante, la Secretaría, se ha mostrado siempre reticente y ante los escasos precedentes se ha inclinado por recomendar

"que, a menos que la autoridad pertinente autorice específicamente la concertación formal de acuerdos de cooperación, este tipo de relaciones se basen en memorandos oficiosos de entendimiento y no en un acuerdo formal." ¹¹⁰

Los problemas jurídicos subyacentes en relación con la formalización o no formalización en un tratado de unas determinadas relaciones entre Organizaciones internacionales son, en primer lugar, el de la propia capacidad para celebrar tratados por parte de una Organización internacional y, en segundo lugar, el de saber cual es el órgano que, en virtud de sus funciones, puede representar a la Organización para la conclusión de un tratado. Ambos problemas no han quedado solventados con la Convención de Viena de 1986 sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre Organizaciones internacionales que remite estas cuestiones, en definitiva, a las reglas pertinentes de cada Organización internacional ¹¹¹.

Estas dificultades jurídicas contribuyen a que, en la práctica, como vamos a ver,

¹¹⁰.- Vid. la Opinión Jurídica de 27 de abril de 1981 sobre la formalización de la cooperación entre el PNUD y la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), AJNU 1981, Documento ST/LEG/SER.C/19, pág. 184. El Memorandum sobre la cooperación y el enlace entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización de la Conferencia Islámica fué firmado en Nueva York el 2 de octubre de 1981 (UNTS, Vol. 1252, pág. 305).

¹¹¹.- El texto del artículo 6 de la Convención (vid. texto en Documento A/CONF.129/15) reza lo siguiente: "La capacidad de una organización internacional para celebrar tratados se rige por las reglas de esa organización". En el texto propuesto por la CDI y en sus comentarios se insistía en el sentido de que la expresión "reglas de la organización" se refiere a las que fueran pertinentes para resolver la cuestión de la capacidad de la organización, sin pretender dar una respuesta única, válida para todas las Organizaciones.

Respecto a las personas que pudieran ser competentes para representar a la Organización sin aportar prueba documental de su competencia, a la CDI no le pareció posible establecer una lista de casos debido a que "las organizaciones internacionales, tomadas en su conjunto, presentan tales diferencias de estructura que no pueden formularse respecto de ellas reglas generales". Vid. los comentarios de la CDI en su Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 33º período de sesiones, Documento A/36/10, suplemento nº 10, págs. 43 y 49, reproducido en ACDI 1981, Vol. II, Segunda parte.

predominen las técnicas orgánicas sobre las técnicas formales en el derecho de las relaciones entre las Organizaciones internacionales ¹¹², es decir, que más que sobre consideraciones jurídicas las relaciones entre Organizaciones internacionales se muevan sobre consideraciones prácticas, a través de arreglos oficiosos a nivel de secretariados.

3.- LA DIMENSION INTERNA DE LA REPRESENTACION.

Bajo este apartado analizaremos, como ya hemos indicado, las formas de operarse la representación de las Organizaciones internacionales no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas y la composición de los órganos que expresan la voluntad y actúan en nombre de la Organización interesada ante las Naciones Unidas.

A) MECANISMOS DE REPRESENTACION.

En primer lugar, ha de indicarse que, como en el caso de la representación de los Organismos especializados e independientemente del carácter permanente u ocasional que tenga el estatuto de observador otorgado a la Organización en cuestión, es necesario que el órgano ante el que la Organización internacional interesada esté representada formule la correspondiente invitación o, cuanto menos, la notificación de la fecha y lugar de apertura del período de sesiones. Algunos reglamentos de órganos de las Naciones Unidas establecen previsiones precisas al respecto ¹¹³, pero la ausencia de previsiones en otros, como es el caso del de la Asamblea General, se suplen por la referencia genérica que en todas las resoluciones de la Asamblea General otorgando la condición de observador se hace a que el Secretario General adopte las "medidas adecuadas" para facilitar la asistencia y participación de las Organizaciones observadoras en los trabajos y períodos de sesiones de la Asamblea General.

¹¹².- Empleando los términos acuñados por R.J. DUPUY: "Le droit des relations ..", op. cit.

¹¹³.- Por ejemplo, el Reglamento del Consejo Económico y Social, en sus artículos 6 y 10, establece que a las Organizaciones internacional invitadas a participar en sus deliberaciones, sea con carácter permanente o especial, se les notificará la fecha de apertura del período de sesiones y se les comunicará el programa provisional. Vid. Reglamento del Consejo Económico y Social, Documento E/5715/Rev.1 de abril de 1983.

Por otro lado, es obvio que corresponderá al órgano competente de la Organización interesada decidir la asistencia y participación en la conferencia, reunión o período de sesiones para el que ha sido invitada. Normalmente corresponde la decisión al órgano con carácter permanente que actúa como secretaría de la Organización, aunque la variedad de estructuras orgánicas y la distribución de competencias que efectúan los instrumentos constitutivos de las distintas Organizaciones dificulta el establecimiento de reglas generales.

Como técnicas de representación, la predominante consiste en que las Organizaciones internacionales designen y envíen representantes **ex-profeso** ante el órgano al que están invitadas y para el período de sesiones o los trabajos a los que se haya hecho extensible la invitación. Sólo algunas de las Organizaciones internacionales que han recibido una invitación de carácter permanente para asistir a los períodos de sesiones y trabajos de la Asamblea General han establecido en los últimos años Oficinas permanentes ante la Organización de las Naciones Unidas tanto en su sede de Nueva York como en la de Ginebra ¹¹⁴.

Estas Oficinas están integradas por el correspondiente representante de la Organización y el equipo de funcionarios, suplentes y consejeros, necesario para permitir que, a través de la Oficina, la Organización pueda estar representada como observadora ante los diferentes órganos a los que tiene acceso. En determinados supuestos esta Oficina será el eje central de la representación y, en todo caso, podrá ser reforzada por otros funcionarios o expertos en materias concretas que se envíen desde la sede principal de la Organización interesada. En otros supuestos, la Oficina actuará como auxiliar o soporte logístico de la representación enviada directamente desde la

¹¹⁴.- Cuando sólo tenían tal condición la Organización de Estados Americanos, la Liga de Estados Arabes y la Organización de la Unidad Africana, ninguna de estas tres Organizaciones estimó oportuno abrir una Oficina Permanente. Sí la tienen actualmente la Comunidad Económica Europea, el Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano, la Liga de Estados Arabes, la Organización de la Unidad Africana y la Organización de la Conferencia Islámica. El Sistema Económico Latinoamericano abrió también una Oficina Permanente pero la cerró posteriormente. Vid. los opúsculos del Servicio de Protocolo y Enlace de las Naciones Unidas ya citados, Documentos ST/SG/SER.A/198 de enero de 1967, ST/SG/SER.A/259 de octubre de 1986 y ST/SG/SER.A/264 de marzo de 1989. Ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas con sede en Ginebra sólo tres de estas Organizaciones internacionales tienen abierta Oficina permanente: la Comunidad Económica Europea, la Liga de Estados Arabes y la Organización de la Unidad Africana. Vid. al respecto Missions Permanentes auprès des Nations Unies à Genève, Documento ST/GENEVA/SER.A/59 de enero de 1987 ya citado.

sede.

De otra parte, ha de plantearse también el problema de la acreditación de la representación. Utilizando de manera analógica el mismo modelo que para los representantes de los Estados, podría considerarse que los representantes de las Organizaciones internacionales ¹¹⁵ deberían también acreditarse ante el correspondiente Comité de verificación de poderes o ante la Presidencia o la Mesa del órgano o Conferencia de que se tratase ¹¹⁶. La Secretaría consideraba, sin embargo, que

"la carta de una organización o movimiento observador que designa un representante o representantes no constituye 'credenciales', en la acepción que da a dicho término el reglamento pertinente, y no procede que la Comisión de Verificación de Poderes del período de sesiones o de la respectiva conferencia la examine." ¹¹⁷

La distinción entre "poderes/credenciales" y simples "cartas de designación" es especialmente importante pues es esta categoría de "cartas de designación" la que cubre la representación de las Organizaciones internacionales junto a las del resto de entidades no estatales representadas ante las Naciones Unidas.

En esta línea, y respondiendo a la particular naturaleza del objeto de la conferencia, el Reglamento de la Conferencia de 1986 sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre dos o más Organizaciones internacionales distinguía entre las "credenciales" de los representantes de los Estados y los que se denominaban "documentos correspondientes" de los representantes de las

¹¹⁵.- Como hemos señalado *supra*, en I.5.A) denominados observadores y no representantes en la práctica de la Organización. El término representantes se reserva para los que lo son de los Estados y de los Organismos especializados.

¹¹⁶.- Así lo consideran R.J. DUPUY, "Le droit des relations ..", pág. 471 y C. LABEYRIE-MENAHÉM: *Des Institutions Spécialisées ..*, op. cit., pág. 72.

¹¹⁷.- En esta Opinión Jurídica, de 31 de enero de 1975, se recogen las Directrices para la aplicación de las resoluciones de la Asamblea General que otorgan la calidad de observadoras sobre una base regular a ciertas Organizaciones intergubernamentales regionales, a la Organización de Liberación de Palestina y a los movimientos de liberación nacional de Africa, *AJNU* 1975, Documento ST/LEG/SER.C/13, pág. 173 y ss.

Naciones Unidas y de las otras Organizaciones internacionales invitadas a la Conferencia ¹¹⁸. Estos "documentos" deberían acompañarse según el mismo artículo de una

"declaración formulada en nombre de la Organización por la que se confirme que ese documento ha sido emitido de conformidad con las normas y prácticas internas de la organización interesada." ¹¹⁹

Como volveremos a subrayar infra, este Reglamento respondía a la naturaleza particular de la Conferencia y a la cuestión que había de examinarse en ella, por lo que difícilmente sus innovadoras soluciones respecto a la participación de Organizaciones internacionales pueden considerarse un precedente a tener en cuenta en otros foros o ante otras conferencias internacionales ¹²⁰.

B) COMPOSICION DE LA REPRESENTACION.

Con la utilización de los mecanismos indicados es evidente que la delegación correspondiente estará compuesta en general por altos funcionarios de la Organización con el apoyo, participación o, en su caso, encabezada por el representante/director de la Oficina permanente ante las Naciones Unidas. Esta, a su vez, estará integrada por los funcionarios, consejeros, agregados y personal administrativo necesario para asegurar su funcionamiento en el doble sentido: como agentes de participación en las

¹¹⁸.- Artículo 3 del Reglamento, Documento A/CONF.129/7 de 21 de enero de 1985.

¹¹⁹.- Ibidem. Sin embargo, la práctica en la citada conferencia resultó tan variada que la propia Comisión de Verificación de Poderes de esta Conferencia aceptó en su Informe "documentos correspondientes" en forma de cartas, notas verbales o telegramas, con o sin declaración de que el documento se expedía de conformidad con las reglas y prácticas internas de la Organización. Vid. Informe de la Comisión de Verificación de Poderes, Documento A/CONF.129/10 de 17 de marzo de 1986.

¹²⁰.- Así, contrariamente a lo que indica T. TREVES, la fórmula contenida en el párrafo dispositivo cuarto de la resolución 40/76 de 11 de diciembre de 1985 de la Asamblea General en el sentido de que el proyecto de reglamento que se proponía a la aprobación de la Conferencia había sido preparado para su "utilización específica" en esa Conferencia, es indicadora del carácter **excepcional** y no creador de precedente de las innovadoras disposiciones recogidas. Aparentemente T. TREVES no tuvo en cuenta dicho párrafo para fundamentar su opinión justamente en el sentido contrario. Vid. T. TREVES: "Innovations dans la technique de codification du droit international. La préparation de la Conférence de Vienne sur les traités passés par les Organisations internationales", AFDI 1986, pág. 481.

actividades de los órganos deliberantes de las Naciones Unidas; y como agentes de enlace con funciones de carácter administrativo ante la Secretaría ¹²¹.

Sea cual sea la composición exacta de la representación de una Organización internacional, lo que sí está claro es que es la Organización que envía la representación quien determina la composición de su delegación. En efecto, aunque en las Naciones Unidas se establezcan, como veremos, normas y prácticas relativas al ámbito de actividades de la delegación de observación, no hay procedimientos específicos para determinar la representatividad o la autoridad de la delegación de observación enviada por una Organización internacional ¹²².

Esto, que constituye la norma general, presenta algunas particularidades respecto de ciertas Organizaciones cuando los observadores de la Organización internacional realizan la doble función ¹²³ de ser observadores de la Organización internacional y representantes de un Estado ¹²⁴. El caso quizás más significativo, además del más próximo, es el de la composición de la representación de la Comunidad Económica Europea ya que presenta distintas y variadas modalidades de representación. El artículo 229 del Tratado CEE confiere a la Comisión la responsabilidad de mantener las relaciones que sean adecuadas con las Naciones Unidas y sus Organismos especializados, pero lo cierto es que las competencias transferidas por los Estados miembros no incluyen, al menos en el estadio actual de evolución, el conjunto de las relaciones internacionales de los Estados Miembros, por lo que éstos también actúan en el marco de las Naciones Unidas.

¹²¹.- Vid. E. KWAM KOUASSI: Les rapports entre ..., op. cit., pág. 181.

¹²².- Vid. F. MORGENSTERN: Legal problems of International Organizations, Grotius Publications, Cambridge 1986, pág. 78.

¹²³.- Dualidad que, salvo casos particulares como el de la CEE, comporta una disminución del estatuto de observador de la Organización internacional, que pasa a ir constantemente a remolque de la posición mantenida por sus Estados miembros. Vid. R.G. SYBESMA-KNOL: The status of observers in the United Nations, op. cit., pág. 328.

¹²⁴.- Así, por ejemplo, el Consejo de Asistencia Económica Mutua que figuraba como manteniendo una Oficina permanente ante las Naciones Unidas, utilizaba en realidad los locales y también el personal de la Misión permanente del Estado que ostentaba rotatoriamente la Presidencia del Consejo. De esta manera, quien encabezaba normalmente su representación era, al mismo tiempo, el representante permanente de un Estado Miembro.

De esta manera, y con el trasfondo de la tensión permanente entre Comunidad y Estados Miembros, se ha extendido la práctica de que la representación comunitaria tenga una naturaleza cumulativa ¹²⁵ y se conforme de manera "bicéfala", fórmula que si bien carece del necesario rigor jurídico responde a necesidades de práctica política y se traduce en una delegación encabezada por un representante del país que ejerce la presidencia del Consejo y un representante de la Comisión ¹²⁶. La posición a defender es objeto de una concertación previa en el seno de las instituciones competentes en Bruselas o sobre el terreno ¹²⁷, siendo el representante del Consejo o el de la Comisión el que actúa como portavoz y representante de la Comunidad, según las cuestiones que sean de su competencia, aunque no siempre está claro el reparto de papeles pues no siempre está clara la titularidad de la competencia.

De esta manera, no puede sorprender que en los opúsculos que prepara periódicamente el Servicio de Protocolo de las Naciones Unidas ¹²⁸ con la lista y composición de todas las misiones y representaciones ante las Naciones Unidas, se indique que tanto ante los órganos con sede en Nueva York como ante los órganos con sede en Ginebra la representación comunitaria esté encabezada conjuntamente por un representante de la Comisión y un representante del Estado Miembro que ostente la presidencia. Evidentemente este último cambia cada seis meses lo que ha de obligar a las oportunas modificaciones y comunicaciones burocráticas entre las dos organizaciones. La representación se completa con la presencia de representantes suplentes y consejeros, funcionarios en ambos casos de la Comisión y de la Secretaría

¹²⁵.- Vid. D. VIGNES: "Contribution à l'étude de la participation de la CEE à la vie internationale et à celle des Organisations internationales", en Studi in Onore de G. SPERDUTI, Milano 1984, pág. 857.

¹²⁶.- La misma mecánica institucional prevista en el Tratado CEE determina esta coparticipación, pues en materia de celebración de acuerdos internacionales, tal como disponen los artículos 114 y 228 del Tratado, la negociación corresponde a la Comisión y la conclusión al Consejo, previa consulta al Parlamento en los casos previstos en el Tratado.

¹²⁷.- Cabe decir también que el Acta Unica Europea prevé en el apartado séptimo de su artículo 30, sobre cooperación europea en materia de política exterior, que en las instituciones internacionales y en las conferencias internacionales en las que participen los Estados Miembros de la CEE, éstos "procurarán adoptar posiciones comunes" sobre las cuestiones de política exterior. Como que no todas las cuestiones de política exterior pertenecen todavía al ámbito de competencias estatales, deviene necesaria la plena asociación de la Comisión a los trabajos de la Cooperación Política tal como dispone el apartado 3.b del citado artículo 30.

¹²⁸.- Documentos ya citados.

del Consejo ¹²⁹.

En distintas conferencias internacionales, especialmente las de productos básicos, la representación comunitaria presenta, como veremos más adelante, fórmulas distintas e incluso contradictorias, comportando en ocasiones una amplia y compleja delegación comunitaria ¹³⁰, muestra evidente del empirismo y de la falta de modelos preestablecidos en que se fundamenta la representación de la Comunidad Económica Europea ante órganos y conferencias convocadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas ¹³¹.

4.- LA DIMENSION EXTERNA DE LA REPRESENTACION.

Desde la perspectiva de la Organización que recibe la representación, el profesor DUPUY ¹³² ha caracterizado a los observadores de las Organizaciones internacionales, distinguiendo entre "les observateurs institués et les observateurs occasionnels", en función de si están o no previstos en acuerdos formales celebrados entre las Organizaciones. De su establecimiento en un acuerdo formal se derivaría la obligatoriedad por parte del órgano de las Naciones Unidas de invitarlos cada vez que se examinen cuestiones de su interés. Si no hay acuerdo formal previo, la invitación queda al poder discrecional del órgano. Con esta concepción, sólo serían "observateurs institués", los observadores de los Organismos especializados y, en todo caso, los de las Organizaciones internacionales que hubieran celebrado el correspondiente acuerdo formal con las Naciones Unidas ¹³³.

¹²⁹.- También forman parte normalmente de la representación comunitaria los representantes suplentes del Estado Miembro que ostenta la presidencia.

¹³⁰.- Vid. D. VIGNES: "Contribution à l'étude de la participation ..", op. cit., pág. 857.

¹³¹.- Vid. A. MAES: "La Communauté Européenne, les organisations intergouvernementales et les accords multilatéraux", Revue du Marché Commun 1977, n° 210, pág. 297.

¹³².- R.J. DUPUY: "Le droit des relations ..", op. cit., pág. 470.

¹³³.- Práctica que ya hemos señalado no es de carácter general. Sería, por ejemplo, el caso de la OUA ante la Comisión Económica para Africa.

Siguiendo el planteamiento de DUPUY y actualizándolo en relación con la práctica establecida, KWAM KOUASSI analiza esta caracterización en lo que respecta a los observadores de Organizaciones internacionales no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas. Su análisis le lleva a considerar que

"on peut estimer que les observateurs créés par les résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies sont à la fois occasionnels dans la mesure où ils ne sont pas prévus par des accords et deviennent institués à partir du moment où l'invitation qui leur est faite a un caractère permanent." ¹³⁴

En realidad, como las resoluciones de la Asamblea General confieren a todas las Organizaciones internacionales a las que se refieren el carácter de observadores permanentes, y hay otros órganos que también pueden conceder este carácter a los observadores de las Organizaciones internacionales, el carácter de "observateur institué" no puede derivar tan sólo de la existencia o no de acuerdos formales y la clasificación de DUPUY, en el sentido que le da KOUASSI, deviene poco clarificadora. Ha de precisarse además que este carácter permanente no significa que estas Organizaciones internacionales tengan establecida una misión permanente ante el órgano que les ha concedido el estatuto, sino tan sólo que la invitación es abierta y con fecha indeterminada, sobre una base de continuidad y regularidad, no debiendo volver a repetirse para cada período de sesiones.

Lo cierto es que el estatuto de observador de las Organizaciones internacionales presenta, como veremos, una variedad y dispersión abundantes, con una pertinaz ausencia de criterios claros y precisos. Esta heterogeneidad conduce a algunos autores a proponer que para las Organizaciones internacionales se siga el mismo mecanismo que estudiaremos en el Capítulo Sexto para las organizaciones no gubernamentales y se las clasifique en diferentes categorías en función de los ámbitos de interés respectivos ¹³⁵. Sin duda, el dinamismo que caracteriza el fenómeno de las Organizaciones internacionales acogería muy reticentemente el encorsetamiento que comportaría una tal

¹³⁴.- Vid. E. KWAM KOUASSI: Les rapports .., op. cit., pág. 143.

¹³⁵.- Vid. R.G. SYBESMA-KNOL: The status of observers .., op. cit., pág. 332.

clasificación, de otra parte difícil de realizar.

Con la misma sistemática seguida en el epígrafe I de este Capítulo, abordaremos seguidamente el análisis de la representación de las Organizaciones internacionales no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas ante los órganos principales, ante los órganos subsidiarios y ante las conferencias internacionales convocadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

A) LA REPRESENTACION ANTE LOS ORGANOS PRINCIPALES.

De entre los órganos principales de las Naciones Unidas emprenderemos tan sólo el estudio de aquellos órganos que mantienen una práctica de concesión de estatuto de observador, de carácter permanente u ocasional, a Organizaciones internacionales. El Consejo de Seguridad, por ejemplo, no ha establecido este mecanismo y sólo por la vía del ya citado artículo 39 de su Reglamento provisional se ha invitado, aunque a título particular, a representantes de Organizaciones internacionales ¹³⁶.

a) Ante la Asamblea General.

Como vamos a ver, son relativamente bastantes las Organizaciones internacionales que gozan en la actualidad ¹³⁷ de este estatuto de observador de

¹³⁶.- En este sentido es constante la práctica de invitar a título particular, es decir, por la vía del artículo 39 del Reglamento provisional, a los observadores permanentes, en especial, de la Liga de Estados Arabes, de la Organización de la Conferencia Islámica o de la Organización de la Unidad Africana cuando se discuten en el Consejo de Seguridad cuestiones relativas a su correspondiente área regional.

¹³⁷.- En el período de sesiones de 1991 se alcanzó la cifra de quince Organizaciones internacionales con estatuto de observador de carácter permanente ante la Asamblea General. En el período de sesiones de 1992 se ha solicitado la concesión de dicho estatuto a la Organización Internacional para las Migraciones, vid. Carta de fecha 13 de julio de 1992 dirigida al Secretario General por los representantes de Alemania, la Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Bélgica, Bolivia, el Canadá, Colombia, Costa Rica, Checoslovaquia, Chile, Dinamarca, el Ecuador, Egipto, El Salvador, España, la Federación de Rusia, Filipinas, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Honduras, Hungría, Israel, Italia, el Japón, Kenya, Latvia, Luxemburgo, Marruecos, Noruega, los Países Bajos, el Pakistán, Panamá, el Perú, Polonia, Portugal, la República de Corea, Rumania, Sri Lanka, Suecia, Turquía, el Uruguay, Venezuela y Viet Nam ante las Naciones Unidas, Documento A/47/141 de 14 de julio de 1992. Categoría aparte por su naturaleza jurídica merece el Comité Internacional de la Cruz Roja al que la Asamblea General también concedió el estatuto de observador mediante su resolución 45/6 de 16 de octubre de 1990. Vid. infra en Capítulo Quinto, epígrafe IV.1.A) apartado b).

carácter permanente otorgado mediante la correspondiente resolución de la Asamblea General. En el análisis de esta práctica se pueden observar dos fases claramente delimitadas que demuestran asimismo una evolución y consolidación del sistema de los observadores de Organizaciones internacionales y cuya fecha divisoria es asimismo, como veremos, significativa para la institución en el conjunto de la Organización.

Durante un primer período, de 1945 a 1974, la Asamblea General sólo concedió el estatuto de observador a tres Organizaciones internacionales: la Organización de Estados Americanos ¹³⁸, la Liga de Estados Arabes ¹³⁹ y la Organización de la Unidad Africana ¹⁴⁰. En realidad, lo que se hizo exactamente fué invitar al secretario general de cada una de estas Organizaciones ¹⁴¹ a asistir a los períodos de sesiones de la Asamblea General en calidad de observador. Es decir, que a quien se confería este título era a un órgano de la Organización interesada, no a la Organización en sí misma. También es característica común a estas tres resoluciones que la invitación se formulara para asistir únicamente a los períodos de sesiones de la Asamblea General ¹⁴², sin ninguna referencia a las Comisiones Principales o a la actividad o trabajos de otros órganos subsidiarios de la Asamblea General.

A todo ello cabe añadir que las dos primeras resoluciones en su propio título explicitan el carácter permanente del estatuto por ellas otorgado, lo que, aunque no vuelva a repetirse, la práctica de la Organización considera aplicable a todas las otras Organizaciones internacionales a las que se ha concedido la condición de observadoras ante la Asamblea General.

Un tímido salto cualitativo y que responde a una clara voluntad política por parte de los países africanos de reciente independencia, se operó con la resolución 2011 (XX)

¹³⁸.- Resolución 253 (III) de 16 de noviembre de 1948.

¹³⁹.- Resolución 477 (V) de 1 de noviembre de 1950.

¹⁴⁰.- Resolución 2011 (XX) de 11 de octubre de 1965.

¹⁴¹.- Secretario General Administrativo para el caso de la OUA.

¹⁴².- La resolución 253 (III), con terminología menos depurada, habla de "concurrir" a las "reuniones" de la Asamblea General.

cuyo propio título es altamente significativo: "Cooperación entre las Naciones Unidas y la Organización de la Unidad Africana". Aunque en el contenido dispositivo de la resolución se pida, como en las anteriores resoluciones referidas a la Liga de Estados Arabes y a la Organización de Estados Americanos, al Secretario General de las Naciones Unidas que invite al Secretario General Administrativo de la OUA a asistir a los períodos de sesiones de la Asamblea General, en calidad de observador, se emplea conscientemente el término "cooperación" entre las dos Organizaciones y ello va más lejos de la práctica establecida hasta el momento. En efecto, en el segundo párrafo de la resolución, se invita al Secretario General a que estudie, en consulta con los órganos apropiados de la OUA, los medios que permitirían promover la cooperación entre las dos Organizaciones. Tímido avance que ya despertó algunos recelos ¹⁴³ y que se ha concretado en una intensa cooperación en distintos planos materiales ¹⁴⁴.

Aunque periódicamente se ha ido repitiendo una resolución de la Asamblea General sobre el tema del programa de la Cooperación entre las Naciones Unidas y la OUA ¹⁴⁵, ha sido en los últimos años cuando esta práctica de institucionalizar la cooperación entre Organizaciones internacionales, iniciada con la OUA, ha adquirido

¹⁴³.- Como declaró el representante del Alto Volta, Sr. KABORE, varios representantes le habían manifestado fuera de la Asamblea que una parte del proyecto de resolución no era aceptable "porque concedía al Secretario General [de la OUA] muchas más ventajas que a sus colegas de la Liga de los Estados Arabes y de la Organización de Estados Americanos". Vid. su intervención en la 1356ª sesión de la Asamblea General de 11 de octubre de 1965, Acta taquigráfica Documento A/PV.1356, párr. 67.

¹⁴⁴.- En tres planos principales: en un plano político, y con el reconocimiento del Consejo de Seguridad, en los esfuerzos comunes contra el apartheid y contra el mantenimiento de situaciones coloniales en el continente africano; en un plano económico, en las acciones encaminadas al desarrollo económico de Africa, de manera especial tras el período extraordinario de sesiones sobre la crítica situación en Africa celebrado en 1986; por último, a nivel de Secretarías, y a juicio del Secretario General, las principales formas de cooperación han consistido en el enlace e intercambio de información de forma permanente entre las dos secretarías, así como la cooperación técnica en cuestiones como la contratación y capacitación de personal de servicios de conferencias y otros funcionarios. Vid. Informe del Secretario General. Cooperación entre las Naciones Unidas y la Organización de la Unidad Africana, Documento A/6408 de 8 de septiembre de 1966 ya citado.

¹⁴⁵.- Por ejemplo, resoluciones 2193 (XXI) de 15 de diciembre de 1966, 2505 (XXIV) de 20 de noviembre de 1969, 2863 (XXVI) de 20 de diciembre de 1971, 2962 (XXVII) de 13 de diciembre de 1972, 3066 (XXVIII) de 15 de noviembre de 1973 y sucesivamente hasta llegar a las de los últimos períodos de sesiones, las resoluciones 45/13 de 7 de noviembre de 1990 y 46/20 de 26 de noviembre de 1991.

carta de naturaleza y se ha afianzado y generalizado para otras Organizaciones ¹⁴⁶. Al margen de los aspectos sustantivos o materiales de la cooperación entre las Naciones Unidas y la Organización internacional interesada, en el aspecto formal o procedimental es la representación a título de observadores y los mecanismos de consulta que se han establecido los que han permitido tal cooperación ¹⁴⁷.

La segunda fase en este proceso de extensión del estatuto de observador a Organizaciones internacionales no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas se inicia en 1974 y perdura, con sus mismas características, en la actualidad. Fundamentalmente se caracteriza por una consolidación de la figura de los observadores de Organizaciones internacionales y por un considerable incremento del número de Organizaciones internacionales a las que la Asamblea General ha concedido tal condición, sin que pueda deducirse de toda esta práctica un criterio claramente definido.

La fecha de inicio de esta segunda fase marca indudablemente un hito en lo que respecta a la práctica del mecanismo de los observadores y tanto por lo que respecta a las Organizaciones internacionales como, y lo veremos en su momento, para los movimientos de liberación nacional. El enunciado de las resoluciones a partir de esta fecha es mucho más claro e indicativo y responde verdaderamente a su contenido jurídico. Ya no se emplean los términos de una "invitación permanente" ni de "cooperación", sino que las correspondientes resoluciones se titulan el "estatuto" o la "condición de observadora" ante la Asamblea General de la Organización en cuestión

¹⁴⁶.- En los últimos períodos de sesiones, hasta seis temas del programa tenían relación con la cooperación entre las Naciones Unidas y otras Organizaciones internacionales. Concretamente, además de la OUA, se han inclinado por esta práctica la Liga de Estados Arabes, la Organización de Estados Americanos, la Organización de la Conferencia Islámica, el Sistema Económico Latinoamericano y el Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano, todas ellas gozando del correspondiente estatuto de observador. No es este el caso de la Conferencia de Coordinación del Desarrollo del Africa Meridional (CCDAM) en relación con la cual también se adoptan medidas apropiadas para promover la cooperación, pero que no tiene reconocido por la Asamblea General la condición de observadora y únicamente está reconocida como una organización subregional (Vid. en este sentido la resolución 37/248 de 21 de diciembre de 1982 de la Asamblea General).

¹⁴⁷.- En este sentido, se puede afirmar que, pese al principio básico que hemos indicado *supra*, se ha generalizado en la práctica la reciprocidad de la representación entre las Naciones Unidas y la Organización internacional interesada.

Esta voluntad de precisión se completa con la formulación de que la invitación se hace para asistir a "los períodos de sesiones y los trabajos de la Asamblea General", ampliando de esta manera el ámbito material de la invitación, que no queda circunscrito a las sesiones de la Asamblea General sino que se extiende a sus Comisiones Principales y, como veremos, a los órganos subsidiarios de la Asamblea General. Las precisiones y clarificaciones terminológicas se completan con el hecho de que, a partir del inicio de esta segunda etapa, quien es invitada a asistir a los períodos de sesiones de la Asamblea General es la Organización en cuestión y no su Secretario General u otro órgano en particular.

Para completar este análisis, ha de añadirse que los textos dispositivos de las resoluciones concediendo el correspondiente estatuto de observador presentan dos modalidades distintas: en algunas resoluciones es la Asamblea General quien "invita" a la Organización en cuestión y quien pide al Secretario General que adopte las medidas oportunas; en otras resoluciones, la Asamblea General "pide" al Secretario General que invite a la Organización interesada a asistir a los períodos de sesiones y trabajos de la Asamblea General con la condición de observadora. La distinción en sí misma no parece significativa pues, en la práctica, sea quien sea el órgano principal que invite, serán los servicios de la Secretaría quienes adoptaran las medidas oportunas y formularan las correspondientes invitaciones, pero es indicativa de que pese a su consolidación la práctica en este terreno sigue siendo bastante irregular.

Como hemos indicado, la segunda gran característica de este período es la generalización de la invitación a numerosas Organizaciones, de la más diversa tipología y caracteres. En efecto, ya no se trata de Organizaciones regionales con finalidades generales como podían ser la OEA, la Liga de Estados Arabes y la OUA, sino que se trata de Organizaciones con diversas competencias específicas y distintos niveles de integración.

¹⁴⁸.- Como veremos, salvo las dos resoluciones de 1974 sobre la CEE y el CAEM que llevan por título "El estatuto de la Comunidad Económica Europea (o del CAEM) ante la Asamblea General", todas las demás resoluciones adoptadas a partir de esta fecha utilizan la perfrasis "condición de observadora ante la Asamblea General" de la Organización en cuestión.

En este período, además de la Comunidad Económica Europea y el Consejo de Asistencia Económica Mutua ¹⁴⁹ han sido invitadas a asistir como observadoras a los períodos de sesiones y trabajos de la Asamblea General la Organización de la Conferencia Islámica ¹⁵⁰, la Secretaría de la Commonwealth ¹⁵¹, el Organismo de Cooperación Cultural y Técnica ¹⁵², el Comité Consultivo Jurídico Asiático-Africano ¹⁵³, el Sistema Económico Latinoamericano ¹⁵⁴, el Grupo de Estados de Africa, el Caribe y el Pacífico ¹⁵⁵, el Banco Africano de Desarrollo ¹⁵⁶, el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe ¹⁵⁷, el Consejo de Europa ¹⁵⁸ y la Comunidad del Caribe ¹⁵⁹, lo que da idea de la generalización del sistema y de la variedad tipológica de las Organizaciones a las que se dirige.

La práctica adoptada por la Asamblea General no permite, sin embargo, la inducción de normas jurídicas claras y precisas. La Organización internacional interesada en la obtención del estatuto de observador ha de solicitarlo a través de sus Estados miembros, pero no todas las Organizaciones internacionales que lo han solicitado lo han obtenido.

Este es el caso del Consejo de la Unidad Económica Árabe (CUEA). Esta Organización había obtenido la condición de observador ante el Consejo Económico y

¹⁴⁹.- Resoluciones 3208 y 3209 (XXIX) de 11 de octubre de 1974 respectivamente.

¹⁵⁰.- Resolución 3369 (XXX) de 10 de octubre de 1975.

¹⁵¹.- Resolución 31/3 de 18 de octubre de 1976.

¹⁵².- Resolución 33/18 de 10 de noviembre de 1978.

¹⁵³.- Resolución 35/2 de 13 de octubre de 1980.

¹⁵⁴.- Resolución 35/3 de 13 de octubre de 1980.

¹⁵⁵.- Resolución 36/4 de 15 de octubre de 1981.

¹⁵⁶.- Resolución 42/10 de 28 de octubre de 1987.

¹⁵⁷.- Resolución 43/6 de 17 de octubre de 1988.

¹⁵⁸.- Resolución 44/6 de 17 de octubre de 1989.

¹⁵⁹.- Resolución 46/8 de 16 de octubre de 1991.

Social en 1975 ¹⁶⁰ y gozaba también del estatuto de observador ante la UNCTAD, por lo que se estimó oportuno obtener la condición de observador ante las Naciones Unidas mediante resolución de la Asamblea General. De acuerdo con la práctica establecida, once Estados Miembros de la Organización solicitaron la inclusión en el programa del trigésimo cuarto período de la Asamblea General de un tema adicional titulado "Condición de observador del Consejo de la Unidad Económica Árabe en la Asamblea General" ¹⁶¹.

El procedimiento seguido fué el usual y nada diferenciaba aparentemente a esta Organización de cualquier otra de las que habían obtenido anteriormente el estatuto de observadoras. Sin embargo, la Mesa de la Asamblea General decidió aplazar temporalmente el examen de la solicitud de inclusión de este tema adicional ¹⁶². El Acta resumida de la correspondiente sesión de la Mesa de la Asamblea General no aporta ninguna luz al respecto ¹⁶³, por lo que tampoco cabe afirmar un rechazo expreso a la concesión del estatuto de observadora a la citada Organización ¹⁶⁴. La única consideración posible es la de abundar en el carácter políticamente discrecional del otorgamiento de este estatuto por parte del órgano de las Naciones Unidas.

Tampoco puede afirmarse, como ya hemos señalado, que las Organizaciones internacionales que ostentan la condición de observadoras ante la Asamblea General

¹⁶⁰.- Vid. *infra*, apartado 4.A.b) de este epígrafe II.

¹⁶¹.- Carta de fecha 12 de octubre de 1979 dirigida al Presidente de la Asamblea General por los representantes de los Emiratos Arabes Unidos, el Iraq, la Jamahiriya Arabe Libia, Jordania, Kuwait, Mauritania, la República Arabe Siria, Somalia, el Sudán, Yemen y Yemen Democrático ante las Naciones Unidas, Documento A/34/244 de 15 de octubre de 1979.

¹⁶².- Vid. Aprobación del programa del trigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General, asignación de temas y organización de los trabajos. Tercer informe de la Mesa, Documento A/34/250/Add.2 de 24 de octubre de 1979, párr. 5.

¹⁶³.- El representante de Pakistán (Sr. NAIK) propuso el aplazamiento del examen de la cuestión y el representante de la República Arabe Siria (Sr. EL-CHOUFI), en nombre de los patrocinadores de la solicitud, no opuso objeciones al aplazamiento. Vid. Acta resumida de la cuarta sesión de la Mesa de la Asamblea General celebrada el 24 de octubre de 1979, Documento A/BUR/34/SR.4, párrafos 2 y 3.

¹⁶⁴.- No creemos que quepa hablar propiamente de que esta Organización, contrariamente a las otras que ostentan la condición de observadoras, "se l'est vu refuser" como afirman A. LEWIN y F. ANJAK: "Principes communs aux Organisations internationales", en Juris-classeur de Droit International, fasc. 112-1 (5,1989), párr. 54.

tengan características comunes en cuanto a sus competencias y a su grado de integración, ni que respondan al propósito del Capítulo VIII de la Carta. En definitiva, cabe colegir que no existe ni un criterio claro y determinante ni una norma jurídica que regule la condición de este estatuto, por lo que, en cada caso y a la vista de las circunstancias pertinentes, la Asamblea General puede adoptar la decisión política que estime oportuna.

En otro orden de ideas y como parte integrante que son de la Asamblea General hemos de referirnos también a la práctica de las Comisiones Principales en relación con las Organizaciones internacionales. De hecho, como afirmaba la Secretaría, existen tres formas de participación de Organizaciones internacionales: la prevista en los acuerdos de relaciones con los Organismos especializados; la concesión del estatuto de observador de carácter permanente ante la Asamblea General; y la práctica establecida por las Comisiones Principales. En efecto, para la Secretaría

"está reconocido en la práctica que una Comisión Principal de la Asamblea General puede invitar a representantes de Organizaciones intergubernamentales a formular declaraciones ante la Comisión sobre un tema concreto respecto del cual la Comisión considera que dichas declaraciones serían útiles para su labor." ¹⁶⁵

En el supuesto que motivó la Opinión Jurídica que estamos comentando quedó claro que se trataba de una práctica eminentemente no formal ni permanente y que no comportaba la invitación a título de observador. Una petición como la formulada por el Consejo de la CEE excedería de tales precedentes y, a juicio de la Secretaría, debería ser competencia de la Asamblea General y no de una Comisión Principal.

Cuestión distinta es que una vez concedido el estatuto de observador de carácter permanente por la Asamblea General, no exista obstáculo alguno para la asistencia y participación en los debates de las Comisiones Principales de la Asamblea General de las Organizaciones internacionales que ostentan la condición de observadoras ante la

¹⁶⁵.- Vid. Opinión Jurídica de 15 de noviembre de 1971 en relación con la petición del Consejo de la Comunidad Económica Europea de que se la invitase a asistir a las deliberaciones de la Segunda Comisión en calidad de observador, AJNU 1971, Documento ST/LEG/SER.C/9, pág. 211

Asamblea General, pues la referencia a las sesiones y "trabajos de la Asamblea General" ha de entenderse que incluye implícitamente la posibilidad de asistir y participar en las sesiones y trabajos de las Comisiones Principales.

Ha de señalarse, por último, que contrariamente a lo que hemos indicado en relación con los Organismos especializados, no se plantean aquí limitaciones expresas a la participación de los representantes de las Organizaciones internacionales sólo en las deliberaciones relativas a cuestiones que sean de su esfera de interés o competencia, lo que, de otra parte, no dejaría de ser superfluo. Esto no significa, sin embargo, que la participación sea completa y sin límites. Al contrario, la realidad práctica de la Organización es más restrictiva y limita a casos muy excepcionales la intervención oral en sesión plenaria de una persona no representante de un Estado Miembro ¹⁶⁶.

En este sentido, y precisando el contenido del estatuto de observador, el representante de Francia, hablando en nombre de la CEE, reconocía al presentar la solicitud de estatuto de observador que

"las normas y usos de las Naciones Unidas determinan claramente en qué consiste el estatuto de observador: los observadores no intervienen ante la Asamblea como tales pero pueden pedir la palabra en las comisiones, conferencias o grupos de trabajo. La Comunidad Económica Europea se va a ajustar estrictamente al estatuto así definido."

167

La participación en las deliberaciones de las Comisiones Principales y de distintos órganos subsidiarios es autorizada en cada caso por el Presidente del órgano, con el asentimiento implícito del órgano en cuestión, y se concreta necesariamente sólo en relación con los debates sobre las materias que sean de interés para la Organización. Como hemos indicado anteriormente, son las finalidades de cada Organización

¹⁶⁶.- Como indica la Oficina de Asuntos Jurídicos, "en la práctica, su participación en las sesiones plenarias se limita a presenciarlas y no incluye la formulación de declaraciones." Vid. la Opinión Jurídica de 31 de enero de 1975 ya citada conteniendo las Directrices para la aplicación de las resoluciones de la Asamblea General, AJNU 1975, Documento ST/LEG/SER.C/13, pág. 174.

¹⁶⁷.- Intervención del Sr. GUIRINGAUD en la sesión de la Asamblea General de 11 de octubre de 1974, Acta taquigráfica Documento A/PV.2266, párr. 12.

internacional las que determinan su ámbito de intereses, pero la teoría de las competencias implícitas y la interpretación teleológica de los instrumentos constitutivos comportan una evolución dinámica de determinadas Organizaciones internacionales que también se traduce en la intensidad de sus relaciones con las Naciones Unidas.

b) Ante el Consejo Económico y Social.

El Consejo Económico y Social, a remolque de la actuación de la Asamblea General, adoptó en 1951 una resolución ¹⁶⁸ por la que decidió invitar a sus períodos de sesiones, como observadores, a las Organizaciones regionales internacionales que disfrutasen de privilegios análogos concedidos por la Asamblea General. Al adoptarse esta resolución, tal situación sólo era predicable de la Organización de Estados Americanos y de la Liga de Estados Arabes, pero el carácter genérico de la fórmula empleada permitiría extender tal invitación a las demás Organizaciones que fueran adquiriendo la condición de observadoras ante la Asamblea General.

Al margen de estas medidas, el Consejo Económico y Social resolvió también, de manera independiente a la actuación de la Asamblea General, entablar relaciones con otras Organizaciones internacionales adoptando al respecto las correspondientes resoluciones. Así, en 1958 pidió el intercambio de información y documentación con la Conferencia de Derecho Internacional Privado de La Haya y con el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado ¹⁶⁹; en 1964 pidió al Secretario General que adoptara las medidas adecuadas para facilitar la representación recíproca con la Oficina de la Unión Internacional para la Protección de la Propiedad Industrial ¹⁷⁰; y en 1965 pidió que se garantizase el canje de información y documentación y la

¹⁶⁸.- Resolución 412 B (XIII) de 10 de agosto de 1951.

¹⁶⁹.- Resolución 678 (XXVI) de 3 de julio de 1958. Aunque se celebraron acuerdos en el plano de las secretarías, las relaciones con estas dos Organizaciones se concretarían en el marco de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.

¹⁷⁰.- En el marco de la resolución 1013 (XXXVII) de 27 de julio de 1964 sobre la función de las patentes en la transmisión de la tecnología a los países insuficientemente desarrollados. Esta Organización se transformaría en la actual Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y, como hemos visto, se vincularía con las Naciones Unidas como un Organismo especializado.

representación y cooperación con la Organización de Países Exportadores de Petróleo
171.

Además de estas resoluciones concretas adoptadas por el Consejo Económico y Social, también las Comisiones regionales y las Comisiones Orgánicas del Consejo, así como sus otros órganos subsidiarios, iban estableciendo, sin pautas prefijadas, relaciones de diverso grado y carácter con numerosas Organizaciones internacionales. Con el propósito de clarificar el panorama y aprovechar la labor de tales Organizaciones internacionales, el Secretario General sugirió al Consejo en 1966 que analizase las posibilidades de establecer relaciones más estrechas y sistemáticas con las Organizaciones internacionales, para lo que proponía una serie de recomendaciones
172.

Considerando la sugerencia del Secretario General y la solicitud de los países miembros de la Organización de Cooperación Regional para el Desarrollo para el establecimiento de relaciones con el Consejo Económico y Social, éste adoptó la resolución 1267 (XLIII) ¹⁷³ en la que, por un lado, decidía entablar relaciones con dicha Organización (parte A de la resolución) y, por otro lado, abría la posibilidad de que, a propuesta siempre del Secretario General, otras Organizaciones internacionales no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas pudieran estar representadas por observadores en los períodos de sesiones del Consejo y participar, sin derecho a voto, en sus debates sobre cuestiones de interés para ellas.

En relación con la parte B de esta resolución, algunos representantes de los Estados miembros del Consejo manifestaron sus dudas y reticencias sobre la utilidad de un sistema que sustituyese al de las decisiones especiales para cada caso como hasta

¹⁷¹.- Resolución 1053 (XXXIX) de 30 de junio de 1965.

¹⁷².- Vid. Informe del Secretario General. Revisión y evaluación de las funciones y mecanismos del Consejo Económico y Social, Documento E/4216 de 26 de mayo de 1966, párr. 20.

¹⁷³.- De 3 de agosto de 1967.

entonces se había seguido ¹⁷⁴, mientras que otros dudaban de la legalidad de la resolución propuesta ¹⁷⁵.

Durante varios períodos de sesiones, el Secretario General fué proponiendo la participación de observadores en representación de diferentes Organizaciones intergubernamentales, hasta que en 1971 sugirió al Consejo ¹⁷⁶ que extendiese una invitación permanente al Consejo de Europa, al Consejo de Asistencia Económica Mutua, a la Comunidad Económica Europea y a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Aceptada su sugerencia por el Consejo ¹⁷⁷, pasaron a ser diez las Organizaciones internacionales con estatuto de observador permanente ante el Consejo Económico y Social ¹⁷⁸, en un momento en que ante la Asamblea General sólo tres Organizaciones tenían reconocida dicha condición. La razón de esta diferenciación puede buscarse en el gran número de Organizaciones internacionales no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas que desarrollan actividades en la esfera económica y social, esfera en la que el Consejo Económico y Social tiene, bajo la autoridad de la Asamblea General, amplias facultades ¹⁷⁹.

¹⁷⁴.- Vid. las intervenciones de los representantes de Pakistán (Sr. QURESHI) y de Rumania (Sr. MURGESCO) en la sesión del Consejo Económico y Social de 3 de agosto de 1967, Acta resumida Documento E/SR.1505, párrafos 46 y 50 respectivamente.

¹⁷⁵.- Fundamentaban sus dudas en la carencia de artículo alguno de la Carta que permitiera la participación de otras Organizaciones internacionales al margen de los Organismos especializados. Vid. las intervenciones de los representantes de Panamá (Sr. VARELA) y Guatemala (Sr. LAVALLE VALDEZ) en la sesión de 3 de agosto de 1967, *ibid.*, Documento E/SR.1505, párrafos 52 y 55.

Es quizás meramente anecdótico, pero responde a la general confusión en los términos utilizados, el que estos representantes manifestasen que con esta resolución se estaría concediendo un estatuto consultivo a organizaciones distintas de las no gubernamentales previstas en el artículo 71 de la Carta. El propio representante de los Estados Unidos (Sr. BLAU), que afirmó la legalidad de la resolución propuesta, señaló la práctica, a su parecer seguida por el Consejo, de "reconocer como entidades consultivas a organizaciones intergubernamentales" (*ibid.*, párr. 70).

¹⁷⁶.- Vid. Informe del Secretario General. Relaciones con las Organizaciones Intergubernamentales no pertenecientes a las Naciones Unidas en la esfera económica y social, Documento E/4961 de 8 de marzo de 1971.

¹⁷⁷.- Decisión acordada el 20 de mayo de 1971 en la 1769ª sesión del Consejo Económico y Social.

¹⁷⁸.- La Liga de Estados Arabes, la Organización de Estados Americanos, la Organización de la Unidad Africana, la Oficina de la Unión Internacional para la Protección de la Propiedad Industrial, la Organización de Países Exportadores de Petróleo, la Organización de Cooperación Regional para el Desarrollo, el Consejo de Europa, el Consejo de Asistencia Económica Mutua, la Comunidad Económica Europea y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.

¹⁷⁹.- Artículos 60 y 62 de la Carta de las Naciones Unidas.

Con el mismo propósito de seguir desarrollando estas relaciones con un carácter más sistemático, sin comportar por ello la negociación de acuerdos formales, en 1975, al revisarse el Reglamento del Consejo Económico y Social se adoptó un nuevo artículo¹⁸⁰ titulado "Participación de otras Organizaciones intergubernamentales", cuyo texto es el siguiente:

"Los representantes de las organizaciones intergubernamentales a las que la Asamblea General haya reconocido el carácter de observadoras permanentes, y los de otras organizaciones intergubernamentales designadas en forma especial o permanente por el Consejo por recomendación de la Mesa, podrán participar, sin derecho de voto, en las deliberaciones del Consejo sobre cuestiones que caigan dentro de la esfera de actividad de dichas organizaciones." ¹⁸¹

En este artículo del Reglamento del Consejo se precisa más claramente el contenido del estatuto de observador de las Organizaciones internacionales pues su participación en las deliberaciones del Consejo se circunscribe a las cuestiones que sean de la esfera de actividad de cada Organización. Como ya hemos indicado, la aparente inconcreción de este elemento se resuelve casuísticamente por la práctica, autorizándose por el Presidente del órgano correspondiente o con el consentimiento de éste, la intervención de los representantes de la Organización internacional.

Después de esta modificación del Reglamento, la Mesa del Consejo recomendó¹⁸² que se designase con carácter permanente, entre otras, a las Organizaciones a las que se había invitado a participar con arreglo a la decisión adoptada en 1971, excluyendo de su recomendación a las Organizaciones que tuvieran ahora el carácter de observadoras permanentes ante la Asamblea General pues, de conformidad con el nuevo artículo 79 del Reglamento, éstas estaban facultadas ipso iure¹⁸³ para participar en

¹⁸⁰.- Resolución 1949 (LVIII) de 5 de mayo de 1975.

¹⁸¹.- Artículo 79 del Reglamento del Consejo Económico y Social. Vid. Documento E/5715/Rev.1 de abril de 1983.

¹⁸².- Vid. Nota de la Mesa. Participación de organizaciones intergubernamentales en la labor del Consejo, Documento E/5719 de 10 de julio de 1975.

¹⁸³.- Como se encarga de subrayar y señalar la propia Mesa del Consejo.

la labor del Consejo ¹⁸⁴.

Merced a este entramado jurídico, todas las Organizaciones que gozan del estatuto de observador de carácter permanente ante la Asamblea General, y a medida que lo van adquiriendo, pueden disfrutar del mismo estatuto ante el Consejo Económico y Social y así figuran en los anexos correspondientes del Informe que anualmente remite dicho Consejo a la Asamblea General. Además, el Consejo Económico y Social ha invitado a otras Organizaciones a las que ha conferido también el carácter de observadores permanentes mediante el procedimiento dispuesto en el artículo 79 del Reglamento. En definitiva, por tanto, las Organizaciones internacionales adquieren el estatuto de observador de carácter permanente ante el Consejo Económico y Social o bien por aplicación extensiva de la correspondiente resolución de la Asamblea General o bien por designación con este carácter permanente por el propio Consejo Económico y Social.

Por esta vía prevista en el artículo 79 del Reglamento y con carácter permanente, el Consejo adoptó dos decisiones por las que, a solicitud del respectivo jefe ejecutivo y por recomendación de la Mesa, designaba a las siguientes Organizaciones internacionales: la Organización Asiática de Productividad, el Consejo del Centro Internacional de Empresas Públicas, la Organización Latinoamericana de Energía, el Sistema Económico Latinoamericano ¹⁸⁵ y el Centro Regional Africano de Tecnología ¹⁸⁶.

Una cierta evidencia de la ausencia de una práctica plenamente establecida y consolidada y de una absoluta confusión terminológica se deduce del hecho de que las solicitudes de la Organización Asiática de Productividad, el Consejo del Centro

¹⁸⁴.- En la consiguiente decisión 109 (LIX) de 23 de julio de 1975 se invitó también con carácter permanente, a propuesta de la Mesa, a la Organización Internacional de Policía Criminal, a la Organización Mundial del Turismo y al Consejo de la Unidad Económica Árabe.

¹⁸⁵.- Estas cuatro Organizaciones mediante la decisión 1980/114 de 28 de abril de 1980. Téngase en cuenta que en ese mismo año el SELA obtuvo el estatuto de observador ante la Asamblea General, por lo que pasó a formar parte de la lista de Organizaciones internacionales a las que el Consejo Económico y Social concedía estatuto de observador de carácter permanente por gozar ya de dicha condición ante la Asamblea General.

¹⁸⁶.- Por la decisión 1980/151 de 8 de julio de 1980.

Internacional de Empresas Públicas y la Organización Latinoamericana de Energía se refirieran a la concesión de un "estatuto consultivo" ¹⁸⁷, en vez de emplear el término "observador" previsto en el artículo 79 del Reglamento para las Organizaciones internacionales.

Otras tres Organizaciones internacionales han obtenido en los últimos años el estatuto de observador de carácter permanente ante el Consejo Económico y Social: la Oficina Intergubernamental de Informática ¹⁸⁸, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura ¹⁸⁹ y el Banco Africano de Desarrollo ¹⁹⁰. En estos tres casos, el procedimiento previsto en el artículo 79 del Reglamento se abrevió en el sentido de que no se adoptó la decisión a recomendación de la Mesa como establece el citado artículo, sino que el Presidente del Consejo, en nombre de la Mesa, fué quien presentó directamente al Consejo el proyecto de decisión correspondiente.

Como hemos visto, además de la designación con carácter permanente, el artículo 79 del Reglamento del Consejo permite la designación en forma especial. Parece claro que con la posibilidad de esta designación en forma especial se pretendía llevar al Reglamento una práctica generalizada y constante, caracterizada precisamente por su casuística. En realidad, el carácter ocasional, especial o para casos determinados del estatuto de observador de una Organización internacional constituye, como veremos

¹⁸⁷.- Vid. las Cartas del Secretario general de la Organización Asiática de Productividad, del Presidente del Consejo del Centro Internacional de Empresas Públicas en los Países en Desarrollo y del Secretario Ejecutivo de la Organización Latinoamericana de Energía en Anexo a la Nota de la Mesa. Participación de organizaciones intergubernamentales en la labor del Consejo: solicitudes presentadas por la Organización Asiática de Productividad, el Centro Internacional de Empresas Públicas en los Países en Desarrollo, la Organización Latinoamericana de Energía y el Sistema Económico Latinoamericano, Documento E/1980/52 de 18 de abril de 1980.

¹⁸⁸.- Decisión 1984/158 de 10 de julio de 1984. Esta Organización dejó de figurar en la lista de Organizaciones internacionales con estatuto de observador de carácter permanente que se anexa al Informe anual del Consejo en razón de su disolución en 1988. Para más detalles y una relación de hechos y fechas significativas en relación con la informática y la Oficina Internacional de Informática vid. Nota del Secretario General. Cooperación internacional en la esfera de la informática, Documento E/1990/86 de 22 de mayo de 1990.

¹⁸⁹.- Decisión 1986/156 de 21 de julio de 1986.

¹⁹⁰.- Decisión 1987/161 de 8 de julio de 1987. Al igual que el SELA, el Banco Africano de Desarrollo obtendría también posteriormente el estatuto de observador permanente ante la Asamblea General.

en especial al referirnos a la representación ante los órganos subsidiarios, la norma general en nuestro ámbito de estudio. Lo que sucede normalmente es que las decisiones del órgano que efectúa una invitación a una Organización internacional no explicitan o distinguen carácter alguno, adoptando un enfoque absolutamente pragmático.

Sólo el Reglamento del Consejo Económico y Social en su artículo 79 y la propia práctica del Consejo establecen, aunque no con absoluta nitidez, tal distinción. Aún así, no está claro si el carácter especial de la participación hace referencia a un determinado período de sesiones, a un órgano concreto o a las deliberaciones sobre una materia determinada que sea de interés para la Organización en cuestión. Igualmente, tampoco están claros los criterios a emplear para designar a una Organización con uno u otro carácter, más allá de la discrecionalidad del Consejo actuando a recomendación de la Mesa.

La práctica del Consejo anterior a 1971 sólo distinguía con el carácter de permanente a las Organizaciones internacionales que gozaran de tal condición ante la Asamblea General. Para sesiones determinadas o ante órganos concretos cabía la participación de Organizaciones internacionales sobre una base ad hoc y no permanente. Como hemos visto, extendido el carácter permanente a otras Organizaciones internacionales a propuesta del Secretario General, éste propuso también en 1975, con motivo de la modificación del Reglamento del Consejo, la designación, con carácter especial, de dos Organizaciones internacionales: la Organización Internacional de Protección Civil y el Secretariado Internacional para el Servicio Voluntario ¹⁹¹.

Posteriormente adquirirán tal condición la Agencia de Cooperación Cultural y Técnica ¹⁹², la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales ¹⁹³, el Comité

¹⁹¹.- Mediante su Decisión 109 (LIX) de 23 de julio de 1975. La segunda de estas Organizaciones sería posteriormente disuelta y retirada de la lista de Organizaciones con estatuto de observador de carácter especial (vid. *supra*, en Capítulo Segundo, epígrafe III.2.C).

¹⁹².- Decisión 190 (LXI) de 5 de agosto de 1976. En su solicitud, el Secretario general de la Agencia de Cooperación Cultural y Técnica solicitaba que el Consejo le otorgase la condición de observadora permanente pero la Mesa recomendó y el Consejo aprobó su designación para participar "a título ad hoc en las deliberaciones del Consejo sobre cuestiones comprendidas en el ámbito de las actividades de dicha Organización" (vid. la solicitud en Anexo a Nota de la Mesa. Participación de las organizaciones intergubernamentales en las tareas del Consejo: solicitud de la Agence de Coopération culturelle et technique, Documento E/5856 de 2 de agosto de 1986). No

Intergubernamental para las Migraciones Europeas ¹⁹⁴, el Centro Árabe de Formación y Estudios de Seguridad, el Consejo de Cooperación Aduanera ¹⁹⁵, la Asociación Internacional de la Bauxita, el Consejo Africano de Contabilidad, el Consejo de Ministros Árabes del Interior y el Instituto Cultural Africano ¹⁹⁶.

deja de ser significativo que al año de aprobarse la modificación del Reglamento no se utilice la terminología en él establecida y se emplee el término "ad hoc" para referirse a una designación para participación en forma especial.

De otra parte, la misma Organización obtendría en 1978 la condición de observadora permanente ante la Asamblea General, lo que comportaría también el cambio de clasificación ante el Consejo Económico y Social. La diferente condición ante uno u otro órgano y el cambio de clasificación evidencian nuevamente lo errático de la práctica y la ausencia de criterios claros.

¹⁹³.- Decisión 239 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

¹⁹⁴.- Aunque la Mesa recomendaba su designación sobre una base "ad hoc", la decisión del Consejo la designó para participar "en forma especial" con una correcta utilización de los términos previstos en el Reglamento. Vid. Decisión 1979/10 de 10 de abril de 1979. Posteriormente esta Organización pasó a denominarse Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM) y actualmente se denomina Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

¹⁹⁵.- Estas dos Organizaciones mediante la decisión 1989/165 de 24 de julio de 1989. En este caso, y como decíamos antes, fué el Presidente del Consejo quien presentó, en nombre de la Mesa, el proyecto de decisión. Cabe observar también que aquí no se empleó ni el término "ad hoc" ni el de "forma especial", estableciéndose que estas dos Organizaciones podrán participar "en su caso y sin derecho de voto, en las deliberaciones del Consejo que caigan dentro de su esfera de actividad". De hecho, a partir de 1988 la lista de Organizaciones internacionales invitadas a participar que se anexa a los Informes del Consejo Económico y Social en vez de distinguir entre participación en "forma permanente" y en "forma especial" como hasta entonces venía haciendo, distingue entre la "participación en forma permanente" y la "participación en casos determinados".

¹⁹⁶.- Todos ellos mediante la decisión 1987/161 de 8 de julio de 1987. Antes de solicitar la condición de observadora, la Asociación Internacional de la Bauxita solicitó información a la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría sobre el mecanismo a seguir para obtener el otorgamiento y las disposiciones que reglan tal condición. La Secretaría contestó con un breve pero completo estudio sobre las Disposiciones y práctica relativa al otorgamiento de la calidad de observadoras a las organizaciones intergubernamentales por la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y la Comisión de Empresas Transnacionales. Vid. Carta al Asesor Jurídico de la Asociación Internacional de la Bauxita de 20 de enero de 1976, AJNU 1976, Documento ST/LEG/SER.C/14, pág. 195 y ss.

B) LA REPRESENTACION ANTE LOS ORGANOS SUBSIDIARIOS.

Al emprender un estudio de estas características, lo primero que destaca es la absoluta heterogeneidad y casuística ante la que nos encontramos. Hay órganos subsidiarios que en sus Mandatos o atribuciones tienen explícitamente prevista la posibilidad de invitar a Organizaciones internacionales para asistir y participar en sus trabajos y sesiones como observadoras o con estatuto consultivo ¹⁹⁷, mientras que otros, sin tener habilitación alguna en sus Mandatos, Estatutos o atribuciones, también han expedido invitaciones y concedido la condición de observadoras a Organizaciones internacionales sobre una base eminentemente funcional y en ciertos casos mediante invitaciones de la Secretaría.

Se añade a esta dispersión el hecho de que difícilmente se concreta en algún momento el carácter que va a tener la invitación, permanente u ocasional, así como el ámbito de poderes de participación que se va a permitir a la Organización invitada. Con lo que todo ello queda, normalmente, en manos del propio poder discrecional de decisión del órgano en cuestión o incluso de su Presidente en cada período de sesiones. También, en muchos casos, la decisión de establecer relaciones con una Organización internacional no se materializa en una decisión formalmente aprobada, sino que se adopta la decisión en una sesión del correspondiente órgano subsidiario y sólo se refleja en su Informe al órgano principal. En otros casos, se remite a acuerdos officiosos a celebrar entre las Secretarías de las dos Organizaciones.

La confusión e indefinición que reina en este ámbito nos conduce a plantear la búsqueda, infructuosa como veremos, de unas reglas generales a partir de la práctica de algunos órganos subsidiarios. Vamos a abordar sucesivamente la práctica ante órganos subsidiarios de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social.

a) Ante los órganos subsidiarios de la Asamblea General.

Como ya hemos indicado, la expresión que se repite en las resoluciones por las

¹⁹⁷.- Como venimos diciendo, ni la práctica ni la calificación empleada es homogénea.

que la Asamblea General invita a Organizaciones intergubernamentales a asistir y participar en los períodos de sesiones y en los trabajos de la Asamblea General parece que puede incluir también a los órganos subsidiarios de la Asamblea General. Sin embargo, como indicaba la Secretaría,

"la posibilidad de que participen observadores en la labor de ciertos órganos subsidiarios parecería depender también de su mandato, estructura, funciones y métodos de trabajo del órgano respectivo."¹⁹⁸

En efecto, como evidencia la práctica, el planteamiento ha de realizarse de manera independiente para cada órgano. En lo que concierne a los órganos subsidiarios de composición restringida o limitada, por ejemplo, se hace difícil poder afirmar que las Organizaciones internacionales que gozan de la condición de observadoras por resolución de la Asamblea General ostenten un derecho a asistir y participar en las sesiones y trabajos de dichos órganos que pudiera ser preferente al de Estados miembros de las Naciones Unidas que no formen parte de estos órganos y quisieran asistir como observadores. Para la Secretaría, no sería razonable presumir en las resoluciones de la Asamblea General una intención en este sentido¹⁹⁹.

La cuestión, pues, de la representación de Organizaciones internacionales ante los órganos subsidiarios depende, en definitiva, de las previsiones que se puedan establecer en sus Mandatos, Estatutos o atribuciones y de las decisiones que éstos pudieran adoptar al respecto. Es, por tanto, absolutamente flexible y variada.

Otro de los posibles análisis sistemáticos que se podrían adoptar sería aquel que distinguiera la situación de los observadores de Organizaciones internacionales según se estuviera ante órganos subsidiarios compuestos por representantes de Estados miembros o ante órganos subsidiarios compuestos por personas designadas para el cargo a título personal. Sin embargo, esta distinción no es relevante para nuestro estudio pues

¹⁹⁸. - Vid. en este sentido la Nota para uso de la Secretaría de 31 de enero de 1975 conteniendo las Directrices para la aplicación de las resoluciones de la Asamblea General ya citada, AJNU 1975, Documento ST/LEG/SER.C/13 pág. 173.

¹⁹⁹. - Ibid.

el mismo tipo de relaciones se establecen, con la misma flexibilidad y pragmatismo, en uno y otro tipo de órganos. Es el caso, por ejemplo, de la Comisión de Derecho Internacional y de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, compuestas respectivamente por miembros a título personal y por representantes de Estados, que nos servirán de ejemplo práctico de la casuística del mecanismo.

La Comisión de Derecho Internacional tiene en su Estatuto previsiones específicas respecto al establecimiento de relaciones con otras Organizaciones internacionales. En el párrafo 1 del artículo 26 de su Estatuto ²⁰⁰ se confiere a la Comisión una autorización general para "consultar con cualesquiera organizaciones internacionales o nacionales, oficiales o no oficiales", aunque la Comisión no se ha mostrado muy partidaria de tales consultas ²⁰¹ que, de otra parte, tropiezan con objeciones por parte de la Secretaría ²⁰².

En la práctica, sin embargo, reconociendo la gran importancia de la cooperación con organismos dedicados al desarrollo progresivo del Derecho internacional y a su codificación a nivel regional y de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 26 de su Estatuto ²⁰³, la Comisión ha establecido y mantenido relaciones de cooperación con el Comité Jurídico Interamericano, con el Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano, con el Comité Europeo de Cooperación Jurídica y con la Comisión Árabe de Derecho Internacional.

Por su parte, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil

²⁰⁰.- Aprobado por la Asamblea General al establecerse la Comisión de Derecho Internacional, resolución 174 (II) de 21 de noviembre de 1947.

²⁰¹.- Vid. La Comisión de Derecho Internacional y su obra, op. cit., pág. 25.

²⁰².- Como indicaba el Presidente de la CDI en 1965, la voluntad de la más estrecha cooperación con todas las Organizaciones regionales o no gubernamentales siempre ha encontrado objeciones por parte de la Secretaría fundadas en consideraciones jurídicas (declaración de M. BARTOS en la 801ª sesión de la CDI celebrada el 14 de junio de 1965, párr. 85. Acta resumida en ACDI 1965, Vol. I.).

²⁰³.- Que reza como sigue: "Se reconoce la conveniencia de que la Comisión consulte con organismos intergubernamentales dedicados a la codificación del derecho internacional tales como los de la Unión Panamericana."

Internacional también dispone en sus atribuciones de previsiones similares ²⁰⁴. Para la aplicación de estas disposiciones, el Secretario General, al tiempo que enviaba cartas comunicando fecha y lugar de celebración del período de sesiones a numerosas Organizaciones internacionales y no gubernamentales, formuló varias propuestas y recomendaciones a la Comisión en su primer período de sesiones ²⁰⁵ en los siguientes sentidos: por un lado, que se aprovecharan los arreglos existentes, en especial los acuerdos concertados entre las Naciones Unidas y la Conferencia de La Haya sobre Derecho Internacional Privado y el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT) ²⁰⁶; por otro lado, que se procurase mantener la colaboración entre la Comisión y las Organizaciones internacionales por medio de la consulta oficiosa a nivel de secretarías y el intercambio de información y documentos; por último, que la Comisión podía, si así lo estimaba, designar a las organizaciones intergubernamentales autorizadas a participar en sus reuniones.

A juicio de la Comisión, la práctica que se estaba siguiendo por la Secretaría a este respecto resultaba suficientemente satisfactoria y debía seguir aplicándose. Por lo que respecta a la celebración de acuerdos de trabajo con otras Organizaciones, la Comisión consideró que no eran necesarios "acuerdos de trabajo oficiales" ya que "la práctica que viene siguiendo la Comisión es suficientemente flexible para permitir el establecimiento y ulterior desarrollo de relaciones de trabajo y colaboración" ²⁰⁷.

Es resaltable en este sentido que el enfoque pragmático que adopta en un primer momento la Secretaría, es asumido y adoptado por la propia Comisión que lo considera, precisamente por su flexibilidad, suficientemente válido. De esta manera, la Comisión

²⁰⁴.- El párrafo 12 de sus Estatutos aprobados por la resolución de la Asamblea General 2205 (XXI) de 17 de diciembre de 1966 reza lo siguiente: "La Comisión podrá establecer relaciones de trabajo adecuadas con las organizaciones intergubernamentales y con las organizaciones internacionales no gubernamentales interesadas en la armonización y unificación progresivas del derecho mercantil internacional".

²⁰⁵.- Vid. Relaciones de trabajo y colaboración con otros organismos. Nota del Secretario General, Documento A/CN.9/7 de 15 de enero de 1968.

²⁰⁶.- De acuerdo con lo dispuesto en la resolución 678 (XXXVI) del Consejo Económico y Social citada anteriormente.

²⁰⁷.- Decisión del segundo período de sesiones. Vid. Informe de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Derecho Mercantil Internacional sobre su segundo período de sesiones, Documento A/7168, suplemento nº 18, párr. 155, reproducido en Anuario de la CNUDMI 1970, Volumen I.

de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional mantiene dos tipos de relaciones con Organizaciones internacionales: por un lado, a partir de la previa existencia de acuerdos concertados con las Naciones Unidas o por resoluciones expresas de algún órgano principal, determinadas Organizaciones internacionales asisten a sus períodos de sesiones y participan en sus trabajos ²⁰⁸; por otro lado, sobre la base de "acuerdos officiosos" otras Organizaciones internacionales participan también en sus labores.

Otra variante de esta práctica se presenta en la representación de las Organizaciones internacionales ante la UNCTAD, en su condición de órgano permanente de la Asamblea General. Al establecerla como tal mediante su resolución 1995 (XIX) de 30 de diciembre de 1964, la Asamblea General asignó a la Junta de Comercio y Desarrollo, entre otras funciones, las de adoptar según fuera necesario,

"disposiciones para obtener informes de los organismos intergubernamentales cuyas actividades guarden relación con sus funciones y para establecer relaciones con ellos."

así como establecer relaciones estrechas y continuas con

"otros órganos intergubernamentales de carácter regional cuyas esferas de actividad sean de interés para ella." ²⁰⁹

De conformidad con lo dispuesto en su Mandato, el Reglamento de la Junta de Comercio y Desarrollo precisa el mecanismo para establecer estas relaciones disponiendo que los representantes de los organismos intergubernamentales (sic)

"que designen al efecto la Conferencia o la Junta, podrán participar sin derecho de voto, por invitación del Presidente de la Junta o, en su caso, del Presidente del órgano auxiliar de que se trate, en las deliberaciones de la Junta y sus órganos auxiliares

²⁰⁸. - Las dos ya citadas, así como, en su momento, la Oficina de la Unión Internacional para la Protección de la Propiedad Intelectual y varios Organismos especializados. Aunque pueda inducir a confusión, la Secretaría incluye en esta categoría a las organizaciones no gubernamentales reconocidas por el Consejo Económico y Social con estatuto consultivo.

²⁰⁹. - Párrafos 18 y 19 de la resolución 1995 (XIX).

relativas a temas comprendidos en su esfera de actividades." ²¹⁰

De acuerdo con ello, y a su solicitud, las Organizaciones intergubernamentales que lo deseen pueden ser designadas al efecto indistintamente por la Junta o por la propia Conferencia. Pese a la previsión reglamentaria, lo cierto era que los procedimientos y mecanismos de participación de otras Organizaciones internacionales se llevaban a cabo sobre bases irregulares e inseguras. En efecto, cuando en el quinto período de sesiones de la Junta se planteó la posibilidad de que se pudiera limitar la participación de Organizaciones internacionales a uno o varios órganos auxiliares se puso claramente de relieve la falta de antecedentes y de una práctica consolidada.

La Junta de Comercio y Desarrollo optó en aquel momento, siguiendo la opinión del Secretario General de la UNCTAD, por considerar que

"no era necesario modificar ni el procedimiento ni los criterios seguidos para la designación de organismos intergubernamentales a los efectos de su participación en los trabajos de la Junta y de sus órganos auxiliares." ²¹¹

Es decir, se prefirió no establecer reglas precisas y dejar que, discrecionalmente, la Junta adecuara el mecanismo a cada caso concreto y en función de la Organización internacional involucrada. Esta

"conveniencia de enfocar la cuestión de un modo pragmático sin procurar de inmediato codificar detalladamente las modalidades de tales relaciones ni los procedimientos para la participación de las organizaciones intergubernamentales" ²¹²

sigue hoy vigente y a su amparo un centenar de Organizaciones internacionales han sido

²¹⁰.- Artículo 76 (antes artículo 78) del Reglamento de la Junta de Comercio y Desarrollo, Documento TD/B/16/Rev.4 de enero de 1989.

²¹¹.- Vid. Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo, Documento A/6714, suplemento n° 14, pág. 33.

²¹².- Vid. la Nota del Secretario general de la UNCTAD. Designación de organismos intergubernamentales a los efectos del artículo 78 del Reglamento, Documento TD/B/123 de 19 de junio de 1967, párr. 4.

designadas a los efectos del artículo 76 del Reglamento ²¹³.

Una peculiaridad a señalar consiste en que la designación puede ser hecha indistintamente por la Junta de Comercio y Desarrollo (órgano permanente) o en las sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, lo que añade un elemento más a la heterogeneidad del objeto de este estudio.

b) Ante los órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social.

Vamos a referirnos en primer lugar a las Comisiones económicas regionales dependientes del Consejo Económico y Social ya que sus respectivos Mandatos contienen disposiciones por las que cada Comisión está autorizada a "invitar a representantes de cualquier organización intergubernamental a participar con carácter consultivo en el estudio de cualquier asunto de especial interés" para esa Organización, de conformidad con las prácticas del Consejo Económico y Social ²¹⁴. Las prácticas del Consejo, analizadas anteriormente, se consolidaron con la introducción, en 1975, del artículo 79 de su Reglamento, que se señaló a la atención de las Comisiones regionales para que lo tuvieran en cuenta "en relación con sus propios reglamentos" ²¹⁵.

Es claro, por tanto, que el establecimiento de algún tipo de relaciones oficiales con Organizaciones internacionales se configura como una competencia propia de cada Comisión Regional. Avalando esta concepción, el Consejo Económico y Social decidió en su 1785^a sesión de 20 de julio de 1971 no tomar medida alguna sobre una recomendación formulada por la CEPA tendente a permitir que el Consejo

²¹³.- Exactamente cien. Vid. la lista en Organismos intergubernamentales que participan en las actividades de la UNCTAD, Documento TD/B/INF/106/Rev.5 de 2 de diciembre de 1991.

²¹⁴.- La negrilla es nuestra. Vid. artículo 12 del Mandato de la CEPE [resolución 36 (IV) del Consejo Económico y Social de 28 de marzo de 1947]). Texto idéntico o parecido se incluye en los Mandatos de la CEPALO [resolución 37 (IV) de 28 de marzo de 1947], de la CEPAL [resolución 106 (VI) de 25 de febrero y 5 de marzo de 1948] y de la CEPAO [resolución 1818 (LV) de 9 de agosto de 1973]. De manera algo distinta, el Mandato de la CEPA [resolución 671 (XXV) de 29 de abril de 1958] autoriza a la Comisión Económica para África a invitar a observadores de otras Organizaciones intergubernamentales "cuya presencia estime conveniente".

²¹⁵.- Párrafo 4 del texto dispositivo de la resolución 1949 (LVIII) ya citada por la que se adoptó el Reglamento revisado.

Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre asistiese a los períodos de sesiones de la Comisión y a las reuniones de sus órganos auxiliares que se ocupen de cuestiones de interés para el Consejo Intergubernamental, participando en ellos a título de observador. El Consejo no adoptó medida alguna porque entendió que "la Comisión, en virtud de sus atribuciones, es competente para concertar con el Consejo Intergubernamental las medidas que se proponen" ²¹⁶.

Abundando en este sentido, la Secretaría afirmó en una Opinión Jurídica de 1970 relativa a la participación de la Comunidad Asiática del Coco en los trabajos de la CEPALO que, de conformidad con el espíritu de la resolución 1267 B (XLIII) del Consejo y con el mandato de la Comisión, ésta tendría también competencia para autorizar a la citada Organización internacional a establecer una representación "de carácter duradero y no especial" ²¹⁷.

La práctica de las Comisiones regionales, de conformidad con sus atribuciones, se ha caracterizado por su gran flexibilidad y por el importante papel que asume la Secretaría, tanto manteniendo contactos de trabajo con otras Organizaciones internacionales, como formulando directamente invitaciones para la asistencia a reuniones. En algunos supuestos se ha adoptado por parte de la Comisión regional una resolución específica de invitación a una Organización ²¹⁸, e incluso la adopción de un acuerdo formal ²¹⁹, pero en la mayoría de los casos las relaciones de trabajo, en algunos casos muy estrechas, se han establecido sobre una base oficiosa que incluye, como máxima formalidad, el intercambio de notas entre secretariados.

Un caso test de esta formulación pragmática es el que concierne a las relaciones entre la Comisión Económica para Europa y la CEE. Desde 1958 y por intercambio de

²¹⁶.- Vid. decisión de 20 de julio de 1971 en Consejo Económico y Social, Resoluciones, 51º período de sesiones, Suplemento nº 1, Documento E/5073, pág. 11.

²¹⁷.- Vid. Opinión Jurídica de 16 de abril de 1970, AJNU 1970, Documento ST/LEG/SER.C/8, pág. 188.

²¹⁸.- Por ejemplo la resolución L (XXX) de 15 de abril de 1975 de la CEPE invitando a la CEE y al CAEM.

²¹⁹.- El supuesto de la CEPA con la OUA y el acuerdo de 1965 ya citado anteriormente.

Notas entre el secretariado ejecutivo de la CEPE y la Comisión de la CEE ²²⁰ se establecieron relaciones de cooperación y de trabajo estrechas entre ambas organizaciones mediante el intercambio de documentación, la representación en las reuniones de los órganos técnicos, los exámenes en común de planes y programas de trabajo y las consultas sobre cuestiones particulares de interés común. De esta manera y bajo esta cobertura, representantes del Consejo y de la Comisión de la CEE han asistido, por invitación del secretariado de la CEPE, a las sesiones de la Comisión regional y a las reuniones de sus órganos subsidiarios en todas las ocasiones en que las cuestiones tratadas fueran de su interés, participando también en las deliberaciones ²²¹.

La voluntad de clarificar las relaciones y conferirles carácter oficial estaba en el trasfondo de la resolución 10 (XVII) de 11 de mayo de 1962 sobre las relaciones de la CEPE con las Organizaciones Europeas Intergubernamentales de cooperación económica no vinculadas a las Naciones Unidas, en la que se pidió al secretario ejecutivo de la CEPE que consultase a los gobiernos de los Estados miembros y elaborase un informe sobre las futuras posibilidades de esta colaboración. El examen y la discusión en el seno de la CEPE de tal Informe no permitió, pese a todo, la adopción de ninguna decisión ²²².

Finalmente, y al amparo de lo dispuesto en artículo 12 de su Mandato, en su trigésimo período de sesiones, la Comisión Económica para Europa adoptó su resolución L (XXX) de 15 de abril de 1975, invitando a la Comunidad Económica

²²⁰.- Notas de 30 de septiembre y de 7 de octubre de 1958 recogidas en la publicación de la Comisión La Communauté Européenne, les organisations internationales et les accords multilatéraux, Office des publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg 1980, págs. 60-62.

²²¹.- Vid. en este sentido los comentarios al respecto en la publicación de la CEPE Trois Décennies de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Europe, Nueva York 1978, pág. 244. Tal como dice J.A. CARRILLO SALCEDO: "La Comunidad Económica Europea en las Naciones Unidas (Algunas reflexiones)", RIE, 1977.1, pág. 31, "aunque la posición de invitado es más precaria que la de observador, la práctica ha puesto de manifiesto que la participación resulta bastante satisfactoria".

²²².- Vid. un resumen de las discusiones en Comisión Económica para Europa. Informe anual al Consejo Economico y Social correspondiente al período comprendido entre el 12 de mayo de 1962 y el 4 de mayo de 1963, Documento E/3759, pág. 62. Vid. asimismo el Informe del Secretario General ya citado, Documento E/4342, pág. 9.

Europea y al Consejo de Asistencia Económica Mutua ²²³ a participar en sus trabajos de acuerdo con el citado artículo y, por tanto, con carácter consultivo ²²⁴.

Por su parte, los Mandatos de las Comisiones Orgánicas del Consejo Económico y Social no contienen, en general, disposiciones sobre la posibilidad de invitar a Organizaciones intergubernamentales, lo que no ha obstaculizado una práctica en este sentido ²²⁵. De hecho, cuando el Consejo Económico y Social, a propuesta del Secretario General, tomó la iniciativa de clarificar y sistematizar las relaciones con las Organizaciones internacionales, se decidió también que

"las Comisiones orgánicas y los comités permanentes sigan invitando a sus sesiones a órganos intergubernamentales que trabajen en campos de interés directo para ellos, y mantengan informado al Consejo de esta participación." ²²⁶

En otras palabras, se reconocía y avalaba una práctica ya existente a la que se imponía como único control el de mantener informado al Consejo Económico y Social de tal participación. Con esta misma perspectiva de sistematización, cuando el Consejo adoptó la modificación de su Reglamento en 1975 regulando la concesión, en forma especial o permanente, de la condición de observadoras a las Organizaciones internacionales, se planteó también estudiar la cuestión de la revisión del reglamento de sus Comisiones orgánicas.

Esta revisión del Reglamento de las Comisiones orgánicas se llevó a cabo en

²²³.- Cuando ya ambas Organizaciones gozaban de la condición de observador ante la Asamblea General. No deja de ser significativo el hecho de que las dos Organizaciones recibieran la invitación al mismo tiempo, tanto en la Asamblea General como en la CEPE, ya que evidencia el cariz político de una decisión aparentemente procedimental. Vid. sobre el problema de las relaciones entre Organizaciones de colores políticos distintos en el marco de una Organización universal las reflexiones de R.J. DUPUY: "Le droit des relations ..", op. cit., pág. 560.

²²⁴.- El título no hace la institución y el "estatuto consultivo" en el marco de la CEPE y de las otras Comisiones Regionales es, de hecho y en conformidad con la práctica del Consejo Económico y Social, idéntico a un "estatuto de observador" en otros órganos o instituciones.

²²⁵.- Como reconocía la Oficina de Asuntos Jurídicos en el ya señalado estudio que sobre la práctica y las disposiciones existentes realizó en contestación a la solicitud del asesor de la Asociación Internacional de la Bauxita. Vid. AJNU 1976, Documento ST/LEG/SER.C/14, pág. 196.

²²⁶.- Decisión ya citada de 20 de mayo de 1971, apartado d).

1977²²⁷ y, desde entonces, su artículo 74 dispone que

"Los representantes de las organizaciones intergubernamentales a las que la Asamblea General haya reconocido el carácter de observadores permanentes, y los de otras organizaciones intergubernamentales designadas de forma permanente por el Consejo o invitadas por la Comisión, podrán participar, sin derecho de voto, en las deliberaciones de la Comisión sobre cuestiones que caigan dentro de la esfera de actividad de dichas organizaciones."²²⁸

De esta manera, pueden asistir y participar en los períodos de sesiones de las Comisiones orgánicas representantes tanto de las Organizaciones internacionales con estatuto de observador de carácter permanente concedido por la Asamblea General como las designadas de forma permanente por el Consejo Económico y Social, pero no las designadas de forma especial por este último órgano. Parece claro, por tanto, que la designación en forma especial o para casos determinados sólo se aplica, en principio, al propio órgano que la formula, no extendiéndose a otros órganos subsidiarios que pudieran depender jerárquicamente del primero. Lo que no es obstáculo para que el órgano principal pueda acordar invitar a participar en deliberaciones de órganos subsidiarios a representantes de otras Organizaciones internacionales. Así, antes de la modificación del Reglamento, el Consejo Económico y Social había dispuesto que ciertas Organizaciones internacionales estuvieran representadas por observadores en los períodos de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer²²⁹ y de la Comisión de Derechos Humanos²³⁰.

²²⁷.- Decisión 216 (LXII) de 26 de abril de 1977.

²²⁸.- Reglamento de las Comisiones Orgánicas del Consejo Económico y Social, Documento E/5975 de julio de 1977.

²²⁹.- Vid. resolución 48 (IV) de 29 de marzo de 1947 estableciendo la Comisión y por la que el Consejo Económico y Social pedía también al Secretario General que dispusiera que en todas las sesiones de la Comisión estuvieran presentes "observadoras de organizaciones intergubernamentales regionales, especializadas en las cuestiones relativas a los derechos de la mujer, para actuar con carácter consultivo y en calidad de informadoras".

²³⁰.- Resolución 1159 (XLI) de 5 de agosto de 1966 por la que el Consejo pidió al Secretario General que dispusiese que a los períodos de sesiones de la Comisión y de la Subcomisión de Prevención de las Discriminaciones y Protección a las Minorías asistiesen observadores procedentes del Consejo de Europa, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Organización de la Unidad Africana, de la Liga de Estados Arabes y de otras organizaciones intergubernamentales que se ocupasen especialmente de los derechos humanos.

Igualmente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 74 de su Reglamento, cada Comisión orgánica tiene competencia propia para poder invitar a participar en sus deliberaciones a representantes de otras Organizaciones internacionales. Es más, el resto de órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social que no sean Comisiones Orgánicas y que no incluyan en sus Mandatos disposiciones relativas a las organizaciones intergubernamentales o relativas a un reglamento propio del órgano, deberán aplicar directamente el Reglamento del Consejo ²³¹, con la consecuencia de que podrán asistir y participar en sus reuniones Organizaciones internacionales que hayan sido designadas como observadoras de conformidad con el artículo 79 del Reglamento del Consejo.

D) LA REPRESENTACION ANTE LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES.

La representación de las Organizaciones internacionales ante las conferencias internacionales convocadas por o bajo los auspicios de las Naciones Unidas se ha generalizado a través de una práctica uniforme en el sentido de que el órgano convocante de la conferencia es quien decida invitar además de a los Estados ²³², a determinadas Organizaciones internacionales.

Como decíamos al referirnos a los Organismos especializados, una invitación de estas características puede formularse genéricamente, permitiendo así que sea la Comisión Preparatoria de la conferencia en cuestión quien recomiende al órgano convocante las Organizaciones internacionales que podrán ser invitadas pero, en definitiva, la invitación requerirá de una resolución o decisión del órgano convocante de la conferencia ²³³.

²³¹.- Así lo dispone el artículo 27 del Reglamento del Consejo.

²³².- Los Estados Miembros de las Naciones Unidas, los Estados Miembros de otros Organismos especializados o todos los Estados en general.

²³³.- Así, en relación con la cuestión de la participación de Organizaciones intergubernamentales como observadores en la Cuarta Conferencia sobre la utilización de la energía atómica con fines pacíficos, la Oficina de Asuntos Jurídico recomendó que el Comité Científico Consultivo examinara previamente en sus reuniones la posibilidad de invitar como observadores a Organizaciones internacionales, lo que permitiría al Secretario General presentar entonces la recomendación correspondiente a la Asamblea General para su aprobación. Vid. Opinión Jurídica de 28 de agosto

El supuesto clásico por su magnitud y permanencia es el de la UNCTAD. La convocatoria de la primera conferencia a celebrar en Ginebra en 1964 correspondía al Consejo Económico y Social. Éste, en su resolución 963 (XXXVI) ²³⁴ pidió al Secretario General que concretase las Organizaciones económicas internacionales interesadas en los trabajos de la futura conferencia y las normas prácticas que deberían observarse para que participasen como observadores.

El Consejo Económico y Social en su sesión de 16 de diciembre de 1963 ²³⁵, a propuesta pues del Secretario General, aprobó la lista de Organizaciones intergubernamentales invitadas a participar como observadoras en la primera UNCTAD ²³⁶. Fué la propia Conferencia quien, al aprobar su Reglamento, incluyó una previsión respecto a las posibilidades de participación de los observadores de los "órganos intergubernamentales" (sic) invitados ²³⁷. Se establecía así que los observadores de los órganos intergubernamentales invitados podrían participar, sin derecho de voto, en las deliberaciones que la Conferencia o sus comisiones principales y subcomisiones sostuviesen sobre "cuestiones comprendidas en su esfera de actividades", así como que sus exposiciones escritas serían distribuidas a las delegaciones asistentes a la Conferencia ²³⁸.

En el segundo período de sesiones de la Conferencia, una vez la UNCTAD

de 1970, AJNU 1970, Documento ST/LEG/SER.C/8, pág. 181.

²³⁴.- De 18 de julio de 1963.

²³⁵.- Vid. Acta resumida, Documento E/SR.1306 de 16 de diciembre de 1963.

²³⁶.- Participaron en la Conferencia de 1964, además de algunos Organismos especializados, las siguientes Organizaciones internacionales: la Asociación Europea de Libre Cambio, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comunidad Económica Europea, el Consejo de Asistencia Económica Mutua, la Liga de los Estados Arabes, la Organización Africana y Malgache de Cooperación Económica, la Organización de Estados Americanos, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica en América Central y la Oficina de la Unión Internacional para la Protección de la Propiedad Intelectual. Vid. Lista de participantes en las Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Documento E/CONF.46/141, Vol. VIII.

²³⁷.- Vid. el Reglamento de la Conferencia en las Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Documento E/CONF.46/141, Vol. I, pág. 407.

²³⁸.- Artículo 59 del Reglamento.

devino un órgano permanente, se aprobó el que sería Reglamento de la propia Conferencia y que, con modificaciones, sigue actualmente vigente. En este Reglamento, y en base a lo dispuesto en la resolución 1995 (XIX) de la Asamblea General, se preve también que indistintamente la Conferencia o la Junta de Comercio y Desarrollo puedan designar Organizaciones intergubernamentales para su participación como observadores en las deliberaciones de la Conferencia y de sus comisiones principales ²³⁹. Como decíamos, es de destacar la particularidad de que tal designación la pueden adoptar tanto la propia Conferencia como la Junta de Comercio y Desarrollo, de la misma manera que la designación para participar como observadores ante la Junta y sus órganos auxiliares compete, también indistintamente, a la propia Junta y a la Conferencia ²⁴⁰.

En el marco de la UNCTAD, las conferencias internacionales sobre productos básicos ofrecen una amplia y diversa panorámica de representación y participación de Organizaciones internacionales, en particular de la Comunidad Económica Europea. El objeto de las distintas conferencias y las competencias de la CEE condicionan la participación de ésta, ya sea en calidad de simple observador como en calidad de participante a título especial o de pleno derecho ²⁴¹. Al tiempo, a la modalidad de representación comunitaria a la que nos hemos referido como bicéfala, se añaden nuevas formulaciones como la conocida como fórmula Roma, encabezada por la Comisión conjuntamente con todos los Estados Miembros y, en según que casos, una

²³⁹.- El artículo 80 del Reglamento de la UNCTAD, Documento TD/63/Rev.2 de mayo de 1987, dispone que los representantes "de los organismos intergubernamentales mencionados en los párrafos 18 y 19 de la resolución 1995 (XIX) de la Asamblea General, que designen al efecto la Conferencia o la Junta, podrán participar sin derecho de voto, por invitación del Presidente de la Conferencia o, en su caso, del Presidente de la comisión o del órgano del período de sesiones de que se trate, en las deliberaciones de la Conferencia, de sus comisiones principales y de otros órganos del período de sesiones, relativas a temas comprendidos en su esfera de actividades".

²⁴⁰.- Vid. la referencia que hemos hecho antes al artículo 76 del Reglamento de la Junta de Comercio y Desarrollo. De las cien Organizaciones internacionales designadas hasta 1991, diecinueve lo fueron por alguna de las Conferencias y el resto por la Junta. Vid. Documento TD/B/INF.106/Rev.5 ya citado.

²⁴¹.- Y que le puede llevar a ser Miembro de la correspondiente Organización administradora de producto básico, conjuntamente con sus Estados Miembros o supliendo su participación en la Organización internacional. Como afirmaba la Secretaría en una Opinión Jurídica de 1968 relativa a la participación de la CEE en la Conferencia sobre el azúcar de 1968, se podría asignar al representante de la Comunidad "una posición, algo distinta de la de un mero observador pero sin llegar a la de un Estado con pleno derecho de participación, que le permitiera intervenir en las negociaciones". Vid. Opinión Jurídica de 24 de mayo de 1968, AJNU 1968, Documento ST/LEG/SER.C/6, pág. 210.

representación única encabezada y formada exclusivamente por la Comisión.

De una manera no tan reglamentada como en la UNCTAD, en numerosas ocasiones el órgano de las Naciones Unidas convocante de otras conferencias internacionales ha estimado oportuno extender también una invitación a Organizaciones internacionales especialmente interesadas para estar representadas y participar en la deliberaciones de la conferencia en cuestión ²⁴². Las funciones de los observadores son básicamente de carácter pasivo y se justifican por exigencias de información de la Organización que los envía, aunque también se les invita a participar en las deliberaciones sobre cuestiones que sean de la esfera de interés de la Organización interesada.

Caso especial es el de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre Organizaciones internacionales celebrada en Viena en marzo de 1986. Su naturaleza particular y la cuestión que había de examinarse en ella posibilitó que fueran muchas las Organizaciones internacionales que recibieron una invitación para participar. La Asamblea General, mediante su resolución 39/86 de 13 de diciembre de 1984 consideró en este sentido que debía invitarse a participar en la Conferencia

"a los representantes de las organizaciones intergubernamentales internacionales a quienes se ha invitado tradicionalmente a participar como observadores en las conferencias jurídicas de codificación convocadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas" ²⁴³

²⁴².- Además de numerosas Conferencias sobre Productos Básicos, se pueden indicar a título de ejemplo y por su diversidad temática, la Conferencia sobre el medio humano celebrada en Estocolmo en 1972, la Conferencia sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales celebrada en Viena en 1975, la Conferencia mundial para combatir el racismo y la discriminación racial celebrada en Ginebra en 1978, la Conferencia sobre ciencia y tecnología para el desarrollo celebrada en Viena en 1979, la Conferencia mundial del decenio de la mujer, igualdad, desarrollo y paz celebrada en Copenhague en 1980, la Conferencia sobre los países menos adelantados celebrada en París en 1981, la Asamblea mundial sobre el envejecimiento celebrada en Viena en 1982, la IIIª Conferencia sobre el Derecho del Mar que culminó en 1982, la Conferencia internacional sobre la cuestión Palestina celebrada en Ginebra en 1983 y la Conferencia sobre el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas celebrada en Viena en 1987.

²⁴³.- Párrafo 2 e) de la resolución 39/86.

Es de destacar que la Asamblea General no circunscribió su invitación a las Organizaciones internacionales con estatuto de observador reconocido sino que formuló una consideración genérica en base a la práctica tradicionalmente seguida. De esta manera, y aunque no fueron muchas las Organizaciones internacionales que participaron en la Conferencia ²⁴⁴, asistieron algunos Organismos especializados, algunas Organizaciones internacionales con estatuto de observador de carácter permanente y el Consejo de Europa que, en aquel momento, todavía no había obtenido la condición de observador ante la Asamblea General. Cuestión distinta es que en la Conferencia participara también la propia Organización de las Naciones Unidas de conformidad con lo dispuesto en la resolución 40/76 de la Asamblea General adoptada el 11 de diciembre de 1985.

Estas particularidades conllevaron que en el Reglamento de la Conferencia ²⁴⁵ se establecieran previsiones precisas respecto a la participación de todas estas Organizaciones internacionales en las deliberaciones de la Conferencia que iban más allá de la tradicional previsión de la "participación, sin derecho de voto, en las deliberaciones" limitada en ocasiones sólo a los "temas comprendidos en su esfera de actividades". Así, además de la participación en las deliberaciones de la Conferencia y de sus órganos auxiliares, evidentemente sin limitación a los temas comprendidos en su esfera de actividades por razón del objeto de la Conferencia, podían presentar documentos para su distribución, ejercer el derecho de repuesta y explicar su posición sobre cualquier decisión, así como presentar propuestas de fondo y mociones de

²⁴⁴.- Participaron las siguientes: Banco Mundial, Comité Consultivo Jurídico Asiático Africano, Comunidad Económica Europea, Consejo de Ayuda Económica Mutua, Consejo de Europa, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Fondo Monetario Internacional, Liga de los Estados Arabes, Organismo Internacional de Energía Atómica, Organización de la Aviación Civil Internacional, Organización de los Estados Americanos, Organización Internacional del Trabajo, Organización Marítima Internacional, Organización Mundial de la Salud, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Unión Internacional de Telecomunicaciones. Vid. Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre Organizaciones internacionales, Documento A/CONF.129/14 de 20 de marzo de 1986.

²⁴⁵.- Artículo 60 del Reglamento, Documento A/CONF.129/7 de 21 de enero de 1986. El proyecto de Reglamento fué aprobado por la Asamblea General mediante su resolución 40/76.

procedimiento ²⁴⁶. Ha de notarse, sin embargo, que las propuestas de fondo y las mociones de procedimiento sólo podían ser sometidas a votación a solicitud o con el apoyo de un Estado. En cualquier caso, por primera vez se concedía expresamente esta prerrogativa a Organizaciones internacionales distintas de los Organismos especializados.

Como ya hemos señalado anteriormente y tal como indicaba la Asamblea General en su resolución 40/76, este Reglamento fué preparado para su utilización específica en esa Conferencia, en vista de la naturaleza particular de ésta y dada la cuestión que había de examinarse en ella. Esto explica y justifica también la ampliación de las prerrogativas y de las posibilidades de participación de las Organizaciones internacionales en dicha Conferencia.

5.- PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LAS PERSONAS QUE REPRESENTAN A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES NO PERTENECIENTES AL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS.

Ya ha quedado indicado que las personas que representan a Organizaciones internacionales son, normalmente, funcionarios de éstas, ya formen parte de las Oficinas permanentes que estas Organizaciones tengan establecidas, ya se desplacen *ex-profeso* para asistir y representar a su Organización ante un órgano, período de sesiones o conferencia convocada bajo los auspicios de las Naciones Unidas. En otros supuestos, como también ya hemos visto, se da una situación más compleja, de carácter mixto, cuando la representación de la Organización internacional está compuesta por funcionarios de la Organización y representantes de los Estados Miembros de la Organización interesada.

En cualquier caso, ni la Carta de las Naciones Unidas ni la Convención General establecen normas específicas respecto a estas personas como representantes de una

²⁴⁶.- Como indicaba al respecto T. TREVES, "on pouvait conclure que seule la liste des droits était importante et que le titre de participant ou d'observateur n'était qu'une étiquette sans contenu spécifique". Vid. T. TREVES: "Innovations dans la technique de codification ..", op. cit., pág. 485.

Organización internacional. Esta carencia de disposiciones generales, consecuencia lógica de la ausencia de fundamentación jurídica en la Carta a la representación de Organizaciones internacionales ajenas al sistema de las Naciones Unidas, no ha sido obstáculo para la extensión de las relaciones y para una práctica de las Naciones Unidas relativa a los privilegios e inmunidades de las personas que representan a estas Organizaciones.

A) LA CARENCIA DE DISPOSICIONES GENERALES.

La ausencia de previsión alguna en la Carta sobre el establecimiento de relaciones con Organizaciones internacionales no integradas en el sistema de las Naciones Unidas ha conllevado lógicamente que la institución de la figura de los observadores de Organizaciones internacionales haya surgido y evolucionado, tal como hemos analizado, fundamentalmente a partir de la propia práctica de las Naciones Unidas. La primera consecuencia de ello es que la condición jurídica, los privilegios y las inmunidades de estos observadores también han evolucionado gradualmente sobre bases eminentemente prácticas.

La Convención General, precisando y desarrollando en este sentido las disposiciones de la Carta, tampoco establece previsión alguna, dejando este terreno a las disposiciones de los acuerdos de sede u otros acuerdos específicos o bien a la propia práctica establecida por la Organización. Hemos de señalar nuevamente que la Convención General determina tan sólo los pormenores concretos de aplicación de los principios establecidos en el artículo 105 de la Carta en relación con los privilegios e inmunidades de la Organización, de sus funcionarios y de los representantes de los Estados Miembros, por lo que no puede afirmarse que la Convención General limite o extinga cualquier posible desarrollo fundamentado directamente en el artículo 105.

En este sentido, la Oficina de Asuntos Jurídicos fundamentaba su opinión en relación con los privilegios e inmunidades de los miembros de las delegaciones observadoras directamente en el artículo 105 de la Carta. Para la Secretaría,

"se desprende necesariamente que, cualesquiera que sean los pormenores de la

aplicación del artículo 105 que determine la Asamblea General, la Organización y sus Miembros poseen ciertos privilegios e inmunidades mínimos inmanentes sin los cuales la Organización no podría ejercer sus funciones con independencia."²⁴⁷

Más claramente, la Secretaría entendía que, entre los privilegios e inmunidades inmanentes reconocidos a la Organización, estaban también los relativos a las personas que mantienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas en su condición de representantes de una Organización internacional. Las inmunidades funcionales que se otorguen a estas personas y que surgen como consecuencia directa del artículo 105.1 de la Carta no derivan del ejercicio, por parte de estas personas, de funciones por cuenta de la Organización, sino por el hecho de que la función oficial que cumplen en relación con la Organización sirve a la realización de los propósitos de las Naciones Unidas.

B) LA PRACTICA DE LAS NACIONES UNIDAS.

El Acuerdo de sede entre las Naciones y los Estados Unidos tampoco establece previsiones respecto al estatuto de las personas que representan a Organizaciones internacionales. La práctica ha conllevado una utilización impropia de las disposiciones del acuerdo de sede relativas a las personas invitadas por la Organización. En efecto, el apartado 5 de la Sección 11 del Acuerdo de sede se refiere a "otras personas invitadas" al distrito de la sede para asuntos oficiales y con ello se estaba pensando en las personas invitadas a título particular por la Organización, no en los representantes de Organizaciones internacionales²⁴⁸. Sin embargo, la consideración como invitados constituye la escasa regulación jurídica internacional relativa a los representantes de las Organizaciones internacionales.

²⁴⁷.- Opinión Jurídica de 14 de octubre de 1982 relativa al alcance de los privilegios e inmunidades de la misión de un observador permanente ante las Naciones Unidas, AJNU 1982, Documento ST/LEG/SER.C/20, pág. 222. En la Opinión Jurídica se asimilaban, en el sentido indicado, los observadores de Organizaciones internacionales con los observadores de Estados no miembros de la Organización.

²⁴⁸.- Se le otorgue la condición de observadora o se la invite a asistir y participar en algún órgano o conferencia, la invitada es la Organización en cuestión, no las personas designadas por ella como sus representantes. Vid. en relación con esta utilización impropia del apartado 5 de la Sección 11 del Acuerdo relativo a la sede en R.G. SYBESMA-KNOL: The status of .., op. cit., pág. 43.

En efecto, en otros muchos acuerdos específicos para órganos o reuniones concretas se establecen, como ya hemos señalado en el epígrafe V del Capítulo Tercero, disposiciones concediendo los privilegios e inmunidades que sean necesarios a todas las personas invitadas para asuntos oficiales. Fundamentalmente estos privilegios se circunscriben a las facilidades que se les otorgan en el tránsito de entrada y salida, así como en relación con la concesión de visados y otras facilidades de viaje. Sólo en algunos acuerdos concretos se hace mención expresa de los representantes u observadores de las Organizaciones internacionales ²⁴⁹.

A este respecto, la Oficina de Asuntos Jurídicos estableció en 1975 el ámbito de privilegios e inmunidades que el Estado huésped, en ese caso los Estados Unidos, estaban obligados a acordar a una delegación de una Organización internacional invitada a asistir como observadora a los períodos de sesiones y trabajos de la Asamblea General. Aunque la Opinión Jurídica era relativa al CAEM, su contenido y el ámbito de privilegios e inmunidades que se consideraban necesario, es igualmente extensible a cualquier otra Organización internacional invitada por un órgano de las Naciones Unidas.

Así, se indicaban las siguientes disposiciones del Acuerdo de sede con los Estados Unidos: la sección 11 cuando establece que las autoridades de los Estados Unidos no pondrán ningún obstáculo la "tránsito de entrada y salida del distrito de la sede" de las personas invitadas por las Naciones Unidas y que les concederán la protección necesaria mientras estén en tránsito de entrada o salida del distrito de la sede; la sección 12 que establece que las disposiciones de la sección 11 se aplicarán sean cuales sean las relaciones entre el país huésped y los gobiernos de los que dependan estas personas; y la sección 13 que establece que el Estado huésped concederá visados "gratuitamente y a la mayor brevedad posible" a las personas

²⁴⁹.- Es el caso, por ejemplo, del Acuerdo entre las Naciones Unidas y Austria relativo a los arreglos para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, Viena 25 de mayo de 1968 (reproducido parcialmente en AJNU 1968, Documento ST/LEG/SER.C/6, pág. 41), en el que se establece que a los observadores de las Organizaciones internacionales se les concederán los mismos privilegios e inmunidades que se concedan a los funcionarios de categoría similar de las Naciones Unidas.

mencionadas en la sección 11 ²⁵⁰. De esta guisa, aparece claramente que los privilegios e inmunidades que se conceden se reconocen a las personas que representan a la Organización internacional invitada como observadora, no a la propia Organización.

La Oficina de Asuntos Jurídicos además de las disposiciones indicadas era de la opinión de que también, en virtud de las obligaciones impuestas por el artículo 105 de la Carta, las personas mencionadas gozarían de inmunidad de jurisdicción respecto a las manifestaciones orales o escritas o por los actos realizados con carácter oficial ante los órganos pertinentes de las Naciones Unidas. Es decir, que para la Secretaría, del artículo 105 se derivaría directamente también, como mínimo, la inmunidad de jurisdicción por los actos oficiales realizados por estas personas. Pero además de ser el mínimo, esta inmunidad jurisdiccional, junto con las correspondientes disposiciones del Acuerdo de sede, parece configurarse como el alcance máximo de los privilegios e inmunidades que el Estado huésped está obligado a acordar a las personas que mantienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas en su condición de representantes de una Organización internacional ²⁵¹.

Ahora bien, aunque este sea el alcance máximo que se deriva de los instrumentos internacionales existentes, es lógico que el Estado huésped pueda, a título de cortesía, otorgar una serie de privilegios e inmunidades más amplios a algunas o a todas las delegaciones de observación de las Organizaciones internacionales. En cualquier caso, esto ha de ser objeto de negociaciones directas entre el Estado huésped y la Organización internacional interesada. Así, por ejemplo, los Estados Unidos han concedido a la misión de la CEE los mismos privilegios e inmunidades que a las misiones diplomáticas acreditadas ante los Estados Unidos y a la OUA los que se reconocen para una Organización internacional de la que los Estados Unidos fueran

²⁵⁰.- Vid. Opinión Jurídica de 7 de enero de 1975, AJNU 1975, Documento ST/LEG/SER.C/13, pág. 164.

²⁵¹.- Ibidem. En este mismo sentido se manifestaría la Secretaría en 1982 en una Opinión Jurídica relativa a los privilegios e inmunidades otorgados a los representantes de Organizaciones intergubernamentales que han adquirido la condición de observadores ante las Naciones Unidas mediante una invitación permanente extendida a ellos por la Asamblea General, Nota de 5 de agosto de 1982, AJNU 1982, Documento ST/LEG/SER.C/20, pág. 224.

parte ²⁵².

En definitiva, cabe afirmar, que la situación estatutaria de los representantes de las Organizaciones internacionales es inferior a la de los representantes de los Estados con los que, al menos en parte, podrían compararse ²⁵³. El profesor CAHIER señalaba que, aunque su función reviste menos importancia que la de los representantes de los Estados, desempeñan, sin embargo, un "papel trascendental" por lo que deberían asimilarse a los representantes de los Estados ²⁵⁴.

En otro orden de ideas, ha de indicarse que los representantes de una Organización internacional, como funcionarios que son normalmente de esa Organización gozarán de las facilidades, privilegios e inmunidades que les reconozca el instrumento constitutivo de su Organización o, en su caso, los acuerdos o protocolos sobre privilegios e inmunidades de la Organización en cuestión. Esto, sin embargo, sólo es válido en el territorio de los Estados Miembros o, en su caso, del Estado sede de la pertinente Organización, que no tiene porqué coincidir necesariamente con el territorio del Estado huésped del órgano, período de sesiones o conferencia ante la que están representados ²⁵⁵.

Ahora bien, como hemos dicho, en algunos casos la representación de una Organización internacional ante las Naciones Unidas es asegurada no sólo mediante funcionarios de la Organización sino también por medio de representantes de los Estados Miembros de la Organización interesada que son, al mismo tiempo, representantes de su Estado ante las Naciones Unidas. Es el supuesto por excelencia de la Comunidad Económica Europea y fué, como ya hemos indicado, el supuesto del CAEM. En estos casos, las personas que representan a una Organización internacional

²⁵².- Vid. a este respecto la información contenida en la Opinión Jurídica de 5 de agosto de 1982 citada en la Nota anterior.

²⁵³.- Vid. R.J. DUPUY: "Le droit des relations ..", op. cit., pág. 471.

²⁵⁴.- P. CAHIER: Derecho diplomático .., op. cit., pág. 563.

²⁵⁵.- Sería el caso, por ejemplo, de los funcionarios representantes de la OEA ante órganos de las Naciones Unidas en Nueva York o de los funcionarios representantes del Consejo de Europa ante órganos de las Naciones Unidas en Ginebra.

y que también son representantes o pertenecen a la Misión permanente de un Estado ante las Naciones Unidas gozan de los privilegios e inmunidades reconocidos en la Convención General y en el respectivo Acuerdo de sede para los representantes de los Estados Miembros y que, como hemos dicho repetidamente, derivan de lo dispuesto en el artículo 105 de la Carta para la realización independiente de sus funciones en relación con las Naciones Unidas.

Así quedó de manifiesto en una Opinión Jurídica de 1976 emitida en relación con una acción judicial que se había emprendido en los Estados Unidos contra un embajador, miembro al mismo tiempo de la Misión Permanente de su país ante las Naciones Unidas y Observador permanente de una Organización internacional. Para la Secretaría, el citado embajador gozaba de todos los privilegios e inmunidades que se conceden a los representantes de los Estados Miembros en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes. Y aunque por ello pudiera parecer superfluo, la Secretaría también indicó que, en su carácter de observador permanente invitado a las reuniones de ciertos órganos de las Naciones Unidas gozaba también de las inmunidades funcionales necesarias para el desempeño de sus tareas ²⁵⁶.

En definitiva, cabe indicar que no está claramente precisado el contenido de los privilegios e inmunidades funcionales que surgen de manera necesaria del artículo 105 de la Carta y que se plantean problemas y lagunas ²⁵⁷ que sólo se pueden solucionar por la práctica y por el acuerdo con el Estado huésped correspondiente.

²⁵⁶.- Opinión Jurídica de 26 de agosto de 1976, AJNU 1976, Documento ST/LEG/SER.C/14, págs. 240-245.

²⁵⁷.- Por ejemplo, respecto al ámbito de privilegios e inmunidades que pueden corresponder a los locales de la Oficina permanente o de la representación de una Organización internacional, sus muebles, archivos y documentos o sus comunicaciones.

CAPITULO SEPTIMO

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

En este último Capítulo se abordan los problemas jurídicos generales que plantea la existencia de un estatuto particular para los expertos y personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas, así como el marco jurídico y el contenido de este estatuto. El Capítulo se estructura en tres epígrafes en los que se analizan sucesivamente sus características generales, el marco jurídico en el que se plantea y, por último, el contenido de dicho estatuto.

I.- CARACTERÍSTICAS GENERALES.

Las características generales del estatuto jurídico de los expertos y de las personas que tienen relaciones oficiales con la Organización de las Naciones Unidas que vamos a exponer en este primer epígrafe derivan, de manera directa, de los propios caracteres de los supuestos puestos de relieve, tanto en lo que respecta a su diversidad como en lo relativo a los elementos que les son comunes.

En efecto, la sistematización realizada en los Capítulos anteriores ha evidenciado la pluralidad de situaciones y figuras que se engloban bajo el genérico enunciado de "los expertos y las personas que tienen relaciones oficiales" con la Organización de las Naciones Unidas¹. Cuando en la Comisión de Derecho Internacional se utiliza la larga expresión que constituye también el título de este trabajo se pretende, indudablemente, cubrir todos los supuestos posibles evitando que la regulación en estudio por la CDI pudiera dar lugar a lagunas jurídicas. Esta comprensible posición se enfrenta, sin embargo, a la asistemática y heterogénea variedad de categorías que pretenden globalizarse.

El uso de la conjunción copulativa "y" entre los expertos y las personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas revela ya de entrada la existencia de dos grandes categorías: la de los expertos y la de las personas que mantienen relaciones oficiales. Aunque, como veremos, el fundamento de ambas categorías resida, como la propia razón de ser de la Organización, en los propósitos recogidos en la Carta

¹.- En la formulación ofrecida por A. EL-ERIAN y mantenida por L. DIAZ GONZALEZ. Vid. *supra* Capítulo Primero, epígrafe III.2.

de las Naciones Unidas, una primera aproximación revelará de inmediato que estas dos grandes categorías responden a planteamientos diferentes y que difícilmente encajan como categoría única. Además, como hemos visto en Capítulos anteriores, tanto entre los expertos como entre las personas que mantienen relaciones oficiales la variedad tipológica es tan intensa que la multiplicación constante de categorías de personas existentes convierte en parcial e incompleta cualquier pretensión sistematizadora.

Como este ha sido, sin embargo, nuestro propósito, conviene completar ahora, en lo que respecta a sus líneas generales y grandes categorías, las características principales del estatuto particular al que nos estamos refiriendo. Abordaremos este estudio desde una triple perspectiva: negativa, en la medida que los supuestos analizados se definen por exclusión; práctica, en la medida que estas categorías de personas surgen y evolucionan fundamentalmente sobre bases prácticas; y positiva, en la medida que tienen sus propias características, en otras palabras, que estas categorías de personas responden a un contenido funcional determinado.

1.- SU CONCEPTUALIZACION POR VIA RESIDUAL.

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, en el marco de las Organizaciones internacionales, y de manera particular en las Naciones Unidas, confluyen personas de todos los países del mundo, con bagajes culturales e ideológicos diversos y que realizan funciones vinculadas con la Organización bajo los títulos más variados: representantes de los Estados, funcionarios, expertos, militares, periodistas, representantes de organizaciones privadas, de movimientos de liberación nacional, peticionarios, solicitantes de audiencia y un largo etcétera ².

Señalamos esta confluencia de personas de distinto origen y condición porque pretendemos ahora referirnos al hecho de que, en el esquema de trabajo de la CDI, que hemos hecho nuestro y concretado en el contexto de las Naciones Unidas, la formulación de la expresión "expertos y personas que tienen relaciones oficiales" tiene

².- Vid. M. VIRALLY: L'Organisation mondiale, op. cit., págs. 16 y 27.

un carácter residual, es decir, que su delimitación se realiza por vía negativa³. En efecto, bajo esta expresión se engloban todas las personas que, por una u otra razón, con uno u otro título, mantienen alguna vinculación oficial de la índole que sea con las Naciones Unidas a condición de que no se trate de representantes de los Estados, Miembros o no de la Organización, ni de funcionarios de la Organización.

A) LA EXCLUSIÓN DE LOS REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS.

Como hemos visto en el Capítulo Primero, en el seno de la CDI anidaba la idea de que, completada la codificación de la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales de carácter universal⁴, era precisa la codificación de la condición jurídica de las propias Organizaciones internacionales, de sus funcionarios y, de forma residual, de expertos y de otras personas que tienen relaciones oficiales con ellas. En el esquema de trabajo aprobado por la CDI sobre la segunda parte del tema de las relaciones entre los Estados y las Organizaciones internacionales se dedica una primera parte a la condición jurídica de las Organizaciones internacionales⁵, una segunda parte a la condición jurídica de los funcionarios y un tercer apartado a la de los expertos y las personas que tienen relaciones oficiales con ellas⁶.

De otra parte y bajo esta misma perspectiva excluyente, ha de señalarse que también el artículo 105.2 de la Carta sólo se refiere, garantizándoles los privilegios e inmunidades que les sean necesarios, a los representantes de los Estados Miembros y

³.- En lo que respecta a las personas que tienen relaciones oficiales, la Secretaría avala esta posición al señalar que, además de los funcionarios de las Naciones Unidas y de los peritos que formen parte de misiones de las Naciones Unidas "queda otra categoría de personas (aparte de los representantes de los Estados Miembros) que pueden disfrutar de ciertas prerrogativas e inmunidades, a saber, las que tienen asuntos oficiales con las Naciones Unidas". Vid. Estudio de la Secretaría de 1967, loc. cit., pág. 297.

⁴.- Es decir, lo que se vino en llamar **derecho diplomático** de las Organizaciones internacionales. Vid. *supra* Capítulo Primero, epígrafe II.3.A).

⁵.- Que correspondería a la parte sobre la que el relator especial L. DIAZ GONZALEZ ha llegado a completar la presentación de proyectos de artículos, aunque todos ellos han sido remitidos al Comité de redacción sin haber sido aprobados, ni provisionalmente por la CDI. Vid. *supra*, Capítulo Primero, epígrafe II.3.B. apartado b).

⁶.- Vid. concretamente en este sentido el esquema de trabajo presentado por L. DIAZ GONZALEZ en su tercer Informe, Documento A/CN.4/401 ya citado.

a los funcionarios de la Organización. Del resto de personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas será sólo mediante otras normas pertinentes de la Organización, decisiones y resoluciones y práctica establecida, que podrá afirmarse el reconocimiento de su presencia en el marco de las Naciones Unidas y, consiguientemente, un determinado estatuto.

Como veremos inmediatamente, estas consideraciones han de relativizarse en el supuesto de los expertos, ya que en relación con ellos se dan demasiados elementos de conexión y los términos empleados en la Carta son lo suficientemente vagos y ambiguos como para podernos permitir sostener, como creemos, que las referencias del artículo 105.2 no han de ceñirse exclusivamente a los funcionarios, sino que se refieren a todos los agentes, es decir, a todo el personal al servicio de la Organización⁷. Aunque más adelante precisaremos estas consideraciones, baste decir aquí que sustentamos la opinión de que el fundamento jurídico de los privilegios e inmunidades que puedan corresponder a los expertos en misión se basa en el artículo 105.2 de la Carta, mientras que respecto a las personas que tienen relaciones oficiales con la Organización se basa en el párrafo 1 de dicho artículo 105, que se refiere a los privilegios e inmunidades de la Organización.

En el Capítulo Segundo, a efectos de conceptualizar la figura del experto en misión hemos delimitado esta figura en relación con los representantes de los Estados. En un contexto más amplio, conviene ahora referirse a la representación de los Estados ante las Naciones Unidas para, por exclusión, definir como elemento común a las figuras que estamos estudiando su carácter no gubernamental.

Pese a lo dispuesto en el artículo 105.2 de la Carta sobre los privilegios e inmunidades de los "representantes" de los Miembros, ninguna disposición de la Carta, ni la práctica anterior de la Sociedad de las Naciones⁸, parecía dar por supuesto el establecimiento por parte de los Estados Miembros de misiones permanentes ante la

⁷.- Vid., en este último sentido *supra*, Capítulo Segundo, epígrafe I.

⁸.- Respecto al número de Estados que establecieron misiones permanentes ante la Sociedad de Naciones y la variedad de estatutos, acreditaciones y naturaleza, vid. P. CAHIER: Derecho diplomático ..., op. cit., pág. 544.

Organización. La generalización de la práctica de instituir misiones permanentes de los Estados Miembros en la sede de la Organización y la consideración de que su presencia contribuía a la realización de los propósitos y principios de las Naciones Unidas comportó la necesidad de su reglamentación, por lo que en la tercera sesión de la Asamblea General se examinó el tema y se adoptó la resolución 257 (III) de 3 de diciembre de 1948 sobre las misiones permanentes ante las Naciones Unidas ⁹.

Paralelamente, las Convenciones sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas y de los Organismos especializados ¹⁰ regulaban los privilegios e inmunidades de que podían gozar los representantes de los Estados miembros aunque, como señalaba CAHIER ¹¹, las Convenciones y, en su caso, los instrumentos constitutivos de los Organismos especializados, sólo hacen referencia a los representantes de los Miembros, es decir, a los delegados de los Estados Miembros ante el órgano o conferencia en cuestión, pero no se refieren al estatuto aplicable a las misiones permanentes, que se regula normalmente en los acuerdos de sede.

La Convención de Viena de 1975 sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales de carácter universal sistematiza esta cuestión en lo que a los Estados concierne distinguiendo, por un lado, entre misiones permanentes y misiones permanentes de observación ¹² y, por otro lado, entre delegaciones ante órganos y conferencias y delegaciones de observación ante órganos y conferencias ¹³. De esta manera pues, se daba también carta de naturaleza a la figura de los representantes de Estados no Miembros aunque, en realidad, no se trataba

⁹.- Básicamente, y teniendo en cuenta la generalización de la institución, la resolución reglamentaba la cuestión de las credenciales de los representantes permanentes, es decir, su expedición y su comunicación al Secretario General.

¹⁰.- Locs. cit.. La primera fué aprobada por la resolución 22 (II) de la Asamblea General de 13 de febrero de 1946 y la de los Organismos especializados por la resolución 179 (II) de 21 de noviembre de 1947.

¹¹.- P. CAHIER: Derecho diplomático contemporáneo, op. cit., pág. 545.

¹².- Artículo 5, apartados 1 y 2.

¹³.- Partes III y IV de la Convención respectivamente. Vid. asimismo las definiciones que de los términos empleados en la Convención ofrece el artículo 1 de la misma.

estrictamente de un fenómeno reciente y sólo relativo a las Naciones Unidas ¹⁴. Los representantes de los Estados no Miembros son designados también como observadores ¹⁵, pero por su condición de delegados gubernamentales y porque se hallan incluidos en la Convención de Viena de 1975 no son objeto de nuestro estudio y sólo contribuyen a esta conceptualización por vía residual o negativa ¹⁶.

Para los observadores permanentes de Estados no Miembros no se preveían, antes de la adopción de la Convención de 1975, ningún tipo de privilegios e inmunidades particulares y, salvo que formasen parte de la misión diplomática de su gobierno ante el Estado huésped de la Organización, cualquier facilidad que se les concediera constituía una cortesía del Estado huésped. Como mucho, y en el caso de que se les invitase especialmente a asistir a reuniones y conferencias de las Naciones Unidas, podrían concedérseles inmunidades funcionales y el derecho de tránsito de entrada y salida, amparándose para ello en el apartado 5 de la sección 11 del Acuerdo relativo a la sede ¹⁷.

Sin embargo, la exclusión de los representantes de los Estados en la conceptualización de las categorías de personas objeto de este estudio no ha de identificarse completamente con la nota de la no gubernamentalidad porque ésta, en realidad, no es suficientemente significativa. En efecto, entre las personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas están también los representantes de Organizaciones internacionales, pertenecientes o no al sistema de las Naciones Unidas. Como también ya hemos visto, la definición que de las Organizaciones internacionales

¹⁴.- Vid. E. SUY: "The status of observers in International Organization", RCADI 1978.II, Vol. 160, pág. 89.

¹⁵.- De hecho, cabe afirmar que la presencia de observadores de Estados no miembros ante las Naciones Unidas carece de base jurídicas, aunque la Organización ha adoptado históricamente la política de conceder facilidades particulares a los observadores de Estados no miembros de las Naciones Unidas, pero Miembros de uno o más Organismos especializados. Vid. al respecto el Estudio de la Secretaría de 1967, loc. cit., pág. 196.

¹⁶.- De otra parte, tras la admisión de las dos Coreas y teniendo en cuenta el cambio de orientación política que se está operando en Suiza en relación con su pertenencia a las Naciones Unidas, la figura de los Estados Observadores se reducirá a supuestos de índole muy particular como la Santa Sede y el Principado de Mónaco.

¹⁷.- Vid. Estudio de la Secretaría de 1967, loc. cit., pág. 196. En relación con los problemas que plantea esta regulación convencional vid. asimismo en *infra*, epígrafe III de este Capítulo.

propone la CDI y que ha sido adoptada en diversas convenciones internacionales se limita a afirmar que se trata de Organizaciones intergubernamentales. Ello hace que, una vez excluidos los representantes de los Estados dentro de esta categorías de personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas, sea oportuno considerar una diferenciación sustancial entre las personas que representan a Organizaciones internacionales y las que tienen relaciones con las Naciones Unidas a título particular o en virtud de otras representaciones.

B) LA EXCLUSION DE LOS FUNCIONARIOS.

Pese a los problemas que acabamos de señalar, no cabe duda de que el carácter gubernamental puede ser más fácilmente identificable que el segundo elemento que configura la conceptualización por vía negativa de las categorías de personas que estamos estudiando. En efecto, como dijimos en el Capítulo Segundo, no hay definiciones ni prácticas comunes sobre la figura de los funcionarios internacionales o, en general, sobre el personal al servicio de las Organizaciones internacionales, ni tan siquiera en el marco de las Naciones Unidas ¹⁸. Esto contribuye a que en muchos supuestos se identifique funcionarios con agentes de la Organización, lo que trae como consecuencia la inclusión en el término también de los expertos en misión.

Además cualquier distinción basada únicamente en el término funcionario induce a pensar sólo en los funcionarios internacionales pero ha de incluir también a los funcionarios de contratación local no pagados por horas en virtud de lo establecido en la ya citada resolución 76 (I) de la Asamblea General por la que se concedían los privilegios e inmunidades previstos en la Convención General a todos los miembros del personal de las Naciones Unidas, "con excepción de aquellos que se contratan localmente y son pagados por horas" ¹⁹.

Como reiteradamente hemos señalado en el Capítulo Segundo, el Tribunal Internacional de Justicia ha sido meridianamente claro al sostener la opinión de que

¹⁸.- Vid. A. PLANTEY: Derecho y práctica de la función pública .., op. cit., pág. 38, y *supra*, Capítulo Segundo, epígrafe I.

¹⁹.- Vid. en relación con esta cuestión *supra*, Capítulo Segundo, epígrafe II.1.A).

relación con esta cuestión ...
 relación con esta cuestión ...
 relación con esta cuestión ...
 relación con esta cuestión ...

cualquier persona que ejerza funciones por cuenta de la Organización y que no quepa considerar funcionario de la misma, ha de asimilarse o considerarse como experto en misión por cuenta de la Organización, al menos en el plano de los privilegios e inmunidades que le puedan corresponder.

Al margen del supuesto de los expertos, en lo que respecta a las personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas sí se manifiesta claramente lo que de excluyente tiene este elemento. Así, como veremos más adelante, si las relaciones oficiales significan la realización de funciones de carácter oficial vinculadas con las Naciones Unidas, lo que no significan es la realización de funciones por cuenta o por encargo de las Naciones Unidas, elemento que constituye la característica definitoria de los agentes internacionales en el planteamiento del Tribunal Internacional de Justicia²⁰.

En definitiva, por tanto, la conceptualización utilizada doctrinalmente y en la práctica de la Organización en relación con los expertos y las personas que tienen relaciones oficiales con la Organización tiene un carácter residual, es decir, opera por vía negativa o por exclusión. Por un lado se definen los expertos en misión como aquellas personas que ejercen funciones por cuenta de la Organización y no son funcionarios. Por otro lado, se habla de otra categoría de personas que tampoco son funcionarios y que, a falta de terminología más precisa, son denominadas como personas que tienen relaciones oficiales con la Organización. Ahora bien, esta conceptualización residual presenta también ciertos problemas de precisión y engarce, tanto por la existencia de figuras y situaciones intermedias como por la ausencia de definiciones claras y precisas.

²⁰.- Como ya hemos repetido, en la Opinión consultiva del TIJ sobre la reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, el criterio que se sostuvo para conceptualizar a los agentes internacionales fué el del ejercicio de funciones por cuenta o en nombre de la Organización.

2.- SU DESARROLLO Y EXTENSION POR LA PRACTICA DE LA ORGANIZACION.

Otra característica común a todos los supuestos estudiados es que su desarrollo y extensión se opera sobre la práctica de la Organización. En efecto, tenga o no fundamento preciso en la Carta la presencia de personas de estas categorías, lo cierto es que su evolución y consolidación se ha realizado por la práctica constante de los propios órganos de las Naciones Unidas. Así, hemos visto que de las tres grandes categorías de personas que representan a entidades no estatales ante las Naciones Unidas, sólo la representación de los Organismos especializados y de las organizaciones no gubernamentales estaba prevista en la propia Carta. La representación de otras Organizaciones internacionales y de movimientos de liberación nacional ha surgido y se ha consolidado y extendido en la propia práctica de la Organización.

Lo mismo cabe afirmar del desarrollo operado en las relaciones con los Organismos especializados y, en particular, con las organizaciones no gubernamentales, que han ido más allá de lo estrictamente previsto en la Carta, extendiéndose las relaciones hacia otros órganos y también hacia organizaciones no gubernamentales no reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social ²¹.

De igual manera ha de calificarse la evolución y extensión del mecanismo de las peticiones, previsto inicialmente sólo en el marco del régimen de administración fiduciaria y que, por la vía práctica, fué extendido también a los territorios no autónomos. Al mismo tiempo, el mecanismo, en particular respecto al origen de los peticionarios y la posibilidad de concederles audiencias, se ha desarrollado más allá de las previsiones reglamentarias establecidas solamente en el Reglamento del Consejo de Administración Fiduciaria ²².

En el ámbito de los derechos humanos la evolución es tan perceptible que, al margen de los mecanismos convencionales, los procedimientos públicos y confidenciales

²¹.- Vid. *supra*, Capítulo Quinto, epígrafe I.3.

²².- Vid. *supra*, Capítulo Tercero, epígrafes I y II.

de la Comisión de Derechos Humanos han pasado a ser sistemáticamente estudiados por la doctrina más reputada como una categoría aparte formada por los denominados mecanismos extra-convencionales ²³.

Este desarrollo sobre bases prácticas plantea el problema jurídico de su compatibilidad con las disposiciones de la Carta e incluso, de su conformidad con la propia práctica anteriormente establecida. Ello pone de relieve, de una parte, el problema de la existencia o no de los actos "ultra vires" en el contexto de una Organización internacional ²⁴. Pero, sobre todo, incide en el problema de la determinación de la práctica establecida, de su consolidación y de sus relaciones con las otras normas pertinentes de cada Organización internacional. En el estudio de la práctica internacional que hemos realizado se han señalado en diversas ocasiones las discrepancias manifestadas por representantes de los Estados en relación con decisiones adoptadas por órganos de la Organización respecto a la concesión de audiencias a peticionarios de territorios no autónomos ²⁵, a la concesión de estatuto de observador a movimientos de liberación nacional ²⁶, a las particularidades de la invitación que sistemáticamente efectúa el Consejo de Seguridad para la OLP ²⁷ o incluso a la invitación para que Organizaciones internacionales pudieran estar representadas por observadores en las deliberaciones de órganos de las Naciones Unidas ²⁸.

Las declaraciones de los Estados oponiéndose a esas decisiones hacían hincapié en un doble aspecto: por un lado, la ausencia en la Carta de previsiones especiales para

²³.- Vid. *supra*, Capítulo Tercero, epígrafe III.

²⁴.- De difícil concreción ante la ausencia generalizada de órganos encargados del control de los actos de las Organizaciones internacionales y la indefinición de las consecuencias jurídicas que se derivarían, en su caso, de la constatación de la realización de un acto *ultra vires*. Pese a ello, A. SANJOSE considera que puede elaborarse una teoría de los actos *ultra vires* en el contexto de las Organizaciones internacionales. Vid. A. SANJOSE: "Las consecuencias jurídicas de los actos *ultra vires* de las Organizaciones internacionales, en particular de la ONU", *REDI* 1990.2, págs. 443-462.

²⁵.- Vid. *supra*, Capítulo Tercero, epígrafe II.

²⁶.- Vid. *supra*, Capítulo Cuarto, epígrafe III.1.A apartado c).

²⁷.- Vid. *supra*, Capítulo Cuarto, epígrafe III.1.B) apartado b).

²⁸.- Vid., por ejemplo, el debate planteado en relación con la adopción de la resolución 1267 (XLIII) del Consejo Económico y Social, *supra*, Capítulo Sexto, epígrafe II.4.A) apartado b).

ello; por otro, la no conformidad con la práctica seguida hasta el momento por la Organización. Sin embargo, y aunque la oposición de algunos Estados se haya manifestado en las correspondientes votaciones, la gran mayoría de las decisiones pertinentes sobre la concesión de audiencias o sobre cuestiones relativas a un estatuto de observador se han adoptado sin votación ²⁹. Ello no impide que posteriormente algunos Estados manifiesten su oposición a dicha práctica, dejando así claramente establecida su posición jurídica y afirmando la carencia de precedente de la decisión adoptada. Ha de admitirse sin embargo que, por un lado, el consenso mayoritario avala la decisión controvertida ³⁰ y, por otro, los Estados que se oponen a ello no hacen normalmente de su oposición cuestión insalvable ya que, como decimos, en la mayoría de los casos la decisión se adopta sin votación ³¹.

Lo cierto es que todo ello no hace más que subrayar el verdadero problema: la dificultad de constatar la inconstitucionalidad de una decisión o de una práctica ³²; y avala nuevamente la posición que subraya la importancia que tienen las normas de origen consuetudinario en este sector del ordenamiento jurídico internacional que constituye el derecho relativo a las Organizaciones internacionales.

²⁹.- Este procedimiento se asemeja formalmente al consenso, pero en opinión de J.A. PASTOR RIDRUEJO: Curso de Derecho Internacional ..., op. cit., pág. 711, se diferencia del consenso en que no ha habido negociaciones ni compromisos y el presidente del órgano debe tan sólo asegurarse que la decisión propuesta es aceptable para todas las delegaciones y una vez que tiene la certeza de ello propone que sea aceptada sin votación.

³⁰.- Como indicaba el profesor VIRALLY, cuando se suscita una controversia entre los Estados miembros respecto a si una determinada decisión es constitucional o no, es decir, si es compatible o no con las disposiciones de la Carta, corresponde al órgano pertinente decidir la cuestión con el sistema de votación y las mayorías requeridas previstas en la Carta. Vid. M. VIRALLY: "L'ONU devant le droit", op. cit., pág. 530.

³¹.- Como hemos señalado *supra*, en el Capítulo Cuarto, la resolución 3280 (XXIX) concediendo el estatuto de observador a los movimientos de liberación nacional reconocidos por la OUA fué adoptada sin votación, lo que no impidió que el representante francés, Sr. GUILHEM DE LATAILLADE, declarara que si la resolución se hubiera sometido a votación su delegación hubiera votado en contra (Vid. su intervención en la sesión plenaria de la Asamblea General de 10 de diciembre de 1974, Acta taquigráfica A/PV.2312, párr. 114).

³².- Vid. M. VIRALLY: "L'ONU devant le droit", op. cit., pág. 530.

3.- SU NATURALEZA FUNCIONAL.

El tercer elemento común de los supuestos puestos de relieve en este estudio sería, por contraste con el señalado en el apartado primero de este epígrafe, su conceptualización por vía positiva. Con esta denominación queremos referirnos a que no sólo son categorías de personas que se definen por exclusión, sino que también su condición jurídica tiene un contenido propio, distinto y variado pero que, sin embargo, permite establecer la existencia de rasgos comunes.

Del estudio de la práctica realizado se deriva que el nexo común existente entre todas las personas, expertos y no expertos, a las que nos estamos refiriendo es la naturaleza funcional de sus relaciones con las Naciones Unidas. Se justifica su presencia porque realizan funciones, por cuenta o no de la Organización, pero vinculadas a la misma. En efecto, no cabe dudar por lo que hemos visto en los capítulos anteriores que tanto los expertos en misión como las personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas realizan funciones del más diverso tipo en relación con la Organización, asesorando, participando, formulando declaraciones, presentando comunicaciones o denuncias, actuando como testimonios, proponiendo cuestiones en los programas de los órganos, etc..

Como veremos más adelante, lo que caracteriza a estas funciones es que son realizadas en interés de la Organización. Evidentemente, si no sirvieran al interés de la Organización, ésta ni contrataría o designaría a determinadas personas como expertos en misión ni mantendría relaciones oficiales con personas a título particular o representando a una entidad no estatal. Ahora bien, de un lado está claro que los expertos en misión realizan, en la medida que son agentes internacionales y a la luz de la definición que de este concepto dió el Tribunal Internacional de Justicia y que hemos recogido en el Capítulo Segundo, funciones de carácter internacional ya que es a través de los agentes internacionales por quienes la Organización actúa.

Más compleja es, sin embargo, la definición de las funciones que realizan las personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas ya que la variedad y dispersión tipológica de estas relaciones oficiales dificulta una caracterización precisa.

Lo que si aparece claro del estudio efectuado es que, en todos los casos, es la Organización quien establece las relaciones oficiales y define su contenido o determina las prerrogativas que confiere a estas personas ³³.

En este contexto, de realización de funciones vinculadas con la Organización y en interés de la Organización, el elemento clave distintivo entre los expertos y las personas que mantienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas reside en la determinación de por cuenta o por encargo de quien se realizan las funciones. En efecto, el que se trate de funciones en interés de la Organización no significa necesariamente que se trate de funciones por cuenta o por encargo de la Organización. Como hemos visto en el Capítulo Segundo y como acabamos de señalar, sólo realizan funciones por cuenta de la Organización los agentes internacionales, es decir, los funcionarios y todas las otras personas que actúan por cuenta o por encargo de la Organización. Todas estas otras personas que actúan por cuenta o encargo de la Organización pueden reconducirse, como vimos y al menos en el plano de los privilegios e inmunidades, a la figura de los expertos en misión ³⁴.

En cambio, las personas que tienen relaciones oficiales con la Organización, si bien realizan funciones en interés de la Organización, no las realizan directamente por cuenta o por encargo de la misma. Como hemos visto en los Capítulos Tercero a Sexto las realizan o bien a título particular, por su propia cuenta, o bien representando a una entidad no estatal, es decir, por cuenta de esta entidad no estatal, ya se trate de un movimiento de liberación nacional, de una organización no gubernamental o de una Organización internacional.

³³.- Aceptando el examen de peticiones o a la audiencia de peticionarios, estudiando comunicaciones relativas a los derechos humanos, concediendo becas de formación, concediendo estatuto de observador a Organizaciones internacionales o a movimientos de liberación nacional, reconociendo como entidad consultiva a organizaciones no gubernamentales o, por ejemplo, celebrando contratos de obras, servicios o suministros.

³⁴.- Vid. *supra* en Capítulo Segundo. Como diría el TIJ, con esa concepción residual que tanto hemos destacado, si no tienen la calidad de representantes de Estados Miembros ni la de funcionarios de las Naciones Unidas y realizan misiones para la Organización, deben ser considerados como expertos en misión (CIJ 1989, loc. cit., en especial párr. 55).

II.- MARCO JURIDICO.

Este epígrafe, en el que se aborda el marco jurídico general en el que han de insertarse los supuestos de la práctica analizados en los capítulos anteriores y que fundamenta el estatuto jurídico de los expertos y de las personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas, se estructura en cuatro apartados. En ellos se analizará respectivamente el fundamento jurídico de alcance general, el fundamento jurídico de carácter particular en relación con los expertos y con las diversas categorías de personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas, la representación de las entidades no estatales y el reconocimiento de la personalidad jurídica internacional.

1.- FUNDAMENTO JURIDICO DE ALCANCE GENERAL.

El eje central de nuestro planteamiento se funda en la imbricación existente entre los dos elementos que definen, en clásica caracterización, a la Organización de las Naciones Unidas: su ámbito geográfico universal y su ámbito material general. Sin dejar de ser una Organización de Estados, subyace en estos dos elementos una concepción más amplia, geográfica y materialmente, que se extiende más allá de los Estados y que interesa, en definitiva, a toda la humanidad.

Este alcance de los propósitos de la Carta puede analizarse, estructuralmente, a partir de la propia Carta. En este sentido, ha de señalarse que su objeto y las ideas directrices de la Organización están incorporadas tanto en el Preámbulo como en el artículo 1 que recoge los propósitos de las Naciones Unidas. En efecto, de una manera quizás algo confusa, en el preámbulo de la Carta se exponen las intenciones comunes mientras que en el artículo 1 se indican los fines comunes sobre cuya realización se pusieron de acuerdo los Estados representados en la Conferencia de San Francisco ³⁵.

En relación con el Preámbulo de la Carta conviene señalar que no había

³⁵.- Vid. en este sentido F. MARIÑO: "Organismos internacionales", Nueva Enciclopedia Jurídica, Vol. XVIII, pág. 623.

previsión alguna de texto similar en las propuestas de Dumbarton Oaks y que fué en la propia Conferencia donde, ante el convencimiento de que la Organización no tendría éxito sin el apoyo de amplios sectores de la opinión pública internacional, se consideró indispensable que el texto de la Carta fuera precedido

"de quelques lignes rédigées avec simplicité mais de nature à s'adresser directement au coeur de l'homme. C'est pourquoi ce préambule n'a pas été seulement rédigé, comme l'indique le texte, au nom des peuples des Nations Unies, au nom de la collectivité humaine." ³⁶

Respondiendo a esta voluntad de conseguir el respaldo de la opinión pública internacional, el texto del preámbulo de la Carta contiene una formulación programática que va más allá de los intereses exclusivamente estatales de los miembros de la comunidad internacional. La connotación de voluntad democrática y de expresión de los más profundos sentimientos de la colectividad humana se manifiestan ya con la frase inicial del preámbulo: NOSOTROS LOS PUEBLOS DE LAS NACIONES UNIDAS; así como en los diferentes objetivos que están resueltos a conseguir los pueblos de las Naciones Unidas.

En la voluntad de los redactores de la Carta se evidencia pues, que los intereses que la naciente Organización va a pretender salvaguardar son intereses que afectan a toda la humanidad y, por tanto, reclaman el apoyo y la participación de la humanidad en su conjunto. Este apoyo y participación puede venir mediatizado normalmente a través de los Estados ³⁷, pero también puede expresarse por sí mismo, por los propios cauces previstos en la Carta y, principalmente, a través de los desarrollos prácticos que hemos descrito.

De otra parte, ha de indicarse que la duplicidad que señalamos entre el Preámbulo y el artículo 1 de la Carta se debe a la dificultad en la que se hallaron los

³⁶.- Declaración del Presidente de la Comisión I de la Conferencia, Sr. H. ROLIN, de Bélgica (UNCIO, Vol. 6, pág. 36).

³⁷.- Y así, en el preámbulo, después de la parte en que se expresan las intenciones programáticas de los "pueblos de las Naciones Unidas", se introduce la parte en que "nuestros respectivos Gobiernos" establecen una Organización internacional.

redactores de la Carta para encuadrar las diferentes propuestas que surgían. Así, en el Comité 1 de la Comisión I de la Conferencia de San Francisco, que tenía a su cargo la redacción del Preámbulo y de los proyectos de capítulos I y II, convertidos posteriormente en los artículos 1 y 2 de la Carta, se pusieron de manifiesto ciertas dudas en relación con la decisión de incluir en uno u otro lugar algunas de las ideas, intenciones o directrices que finalmente se recogerían en la Carta. Para el relator del Comité 1 estaba claro que era imposible hacer distinciones netas y precisas entre lo que debía incluirse en el preámbulo o en los propósitos o en los principios ³⁸.

Salvando esta duplicidad y pretendiendo dar un enfoque de conjunto, en la presentación oral de su informe ante la Comisión I de la Conferencia, el relator del Comité 1 reiteraba la posición asumida por este Comité a propuesta de su Subcomité 1/A en el sentido de que

"dans la pratique, les 'buts' et le 'preámbule' constitueront la pierre de touche de l'efficacité de l'organisation et de la fidélité qu'on attend de ses membres pour se conformer aux dispositions de la Charte." ³⁹

De esta manera, Preámbulo y propósitos del artículo 1 se configuran como constituyendo la clave de bóveda de todo el sistema establecido en la Carta. En relación con el preámbulo se han planteado algunos problemas en lo que concierne a su valor político y jurídico pese a que, en la presentación del texto, el Comité I/1 de la Conferencia fuese claro al afirmar que

"Il n'y a aucune raison de supposer que le Preámbule a moins de valeur juridique que les deux chapitres suivants" ⁴⁰

Avanzando una idea que retomaremos seguidamente, ha de señalarse el valor

³⁸.- Vid. la intervención del relator del Comité I/1, Sr. ZEINEDDINE, de Siria, en la primera sesión de la Primera Comisión de la Conferencia celebrada el 14 de junio de 1945 (UNCIO, Vol. 6, pág. 40).

³⁹.- Ibidem. Vid. asimismo el Informe del Comité I/1 en *ibid.*, Vol. 6, pág. 465 y el Informe del Subcomité I/1/A en *ibid.*, Vol. 6, pág. 706.

⁴⁰.- UNCIO Vol. 6 pág. 464.

interpretativo del preámbulo de la Carta en relación con los objetivos de la Organización. Sin entrar de lleno en la cuestión de la interpretación de los instrumentos constitutivos de las Organizaciones internacionales, y en especial de la Carta ⁴¹ que nos alejaría del objeto de nuestro estudio, baste con señalar en este sentido, que el Tribunal Internacional de Justicia se expresó en 1966 de la siguiente manera:

"the preambular parts of the United Nations Charter constitute the moral and political bases for the specific legal provisions thereafter set out." ⁴²

Aunque en este asunto, el razonamiento del Tribunal serviría para afirmar que aunque todos los Estados estén interesados en materias y consideraciones humanitarias ello no significaba que este interés tuviera carácter jurídico. Obviando el encendido debate que provocó la sentencia del TIJ, en lo que a nosotros nos interesa y sin pretender sacar la frase de su contexto, ha de señalarse la validez general del *obiter dictum* del Tribunal: el preámbulo de la Carta constituye la base moral y política del conjunto de la Carta y sus consideraciones y propósitos interesan a toda la comunidad internacional en su conjunto.

A esta instrumentalización teleológica del preámbulo ⁴³ que completa y da coherencia a las disposiciones de la Carta ha de añadirse también que los valores e intereses que se expresan no son inmutables. En la propia Conferencia de San Francisco se reconocía ya la naturaleza dinámica y evolutiva del texto que se estaba elaborando. Así, en su Informe, el relator del Subcomité I/1/A manifestaba que

"étant donné les conditions internationales, d'une part, et la nature mouvante des idées énoncées au Préambule, dans les Buts et dans les Principes, d'autre part, il ne nous est

⁴¹.- En relación con los métodos de interpretación y, en particular, con la interpretación de los tratados de Organizaciones internacionales vid. D. SIMON: L'interprétation judiciaire des traités d'Organisations internationales, Pedone, París 1981 y E. LAUTERPACH: "The development of the law of International Organization by the decisions of International Tribunals", RCADI 1976.IV, Vol. 152, págs. 377-478.

⁴².- Asunto del Africa del sudoeste, CIJ Recueil 1966, pág. 34, párr. 50.

⁴³.- Como indicaba VIRALLY, en esta perspectiva de interpretación teleológica los propósitos de las Naciones Unidas adquieren un significado particular. Vid. M. VIRALLY: "L'ONU devant le droit", op. cit., pág. 522.

pas permis de développer, d'éclaircir et de préciser nos textes à un point auquel ils atteindraient une rigidité excessive." ⁴⁴

El texto reproducido expresa con claridad el dinamismo de la Carta y de la Organización que en ella se establece ⁴⁵. El profesor VIRALLY hablaba así de las constantes readaptaciones que se han operado en la historia de la Organización adecuando, por un lado, los propósitos a las demandas cambiantes del medio y, por otro lado, adaptando la estructura orgánica a los objetivos perseguidos ⁴⁶. La historia de la Organización es rica en estos planteamientos de adaptación a las cambiantes circunstancias históricas, bastando con indicar, como elemento si se quiere cuantitativamente más significativo, el número de Estados que actualmente son Miembros de la Organización ⁴⁷.

Con esta misma perspectiva ha de abordarse una aproximación al concepto jurídico de las competencias implícitas ⁴⁸, necesaria en la medida que las relaciones oficiales que son objeto de nuestro estudio se han desarrollado fundamentalmente sobre bases prácticas. El planteamiento inicial es aparentemente simple: la Organización ha de tener los medios necesarios para la realización de sus propósitos ⁴⁹. El Tribunal Internacional de Justicia, en el asunto de la reparación por daños, se expresó en el sentido de que la capacidad de la Organización para formular reclamaciones internacionales y proteger funcionalmente a sus agentes "est nécessairement impliquée

⁴⁴.- UNCIO, Vol. 6, pág. 711.

⁴⁵.- Como indica L. MARTINEZ SANSERONI: "Consentimiento del estado y Organización internacional", REDI 1985.1, pág. 53, "su propia dinámica exige su adaptación regular".

⁴⁶.- M. VIRALLY: L'Organisation mondiale, op. cit., pág. 27..

⁴⁷.- Con lo que esto ha significado de cambio en los objetivos de la Organización. Como indicaba el profesor J.A. CARRILLO SALCEDO: El derecho internacional en perspectiva histórica, op. cit., pág. 98, "no hay, pues, varias Naciones Unidas diferentes en la historia, sino un sistema cambiante y dinámico, cada vez más complejo, reflejo de los cambios acaecidos en la comunidad internacional y respuesta a las cambiantes expectativas de los actores del sistema internacional". Vid. también Ch. CHAUMONT: "Le principe de la spécialité ..", op. cit., pág. 59.

⁴⁸.- Que B. ROUYER-HAMERAY: Les compétences implicites des Organisations internationales, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, París 1962, pág. 3, define como aquellas "qui ne sont pas expressément données à l'organisation par sa charte fondamentale ou quelque autre texte pertinent, mais dont l'existence se déduit naturellement des termes de ces actes internationaux".

⁴⁹.- Medios poderosos, como indicaba P. CAHIER: Les accords de siège .., op. cit., pág. 136.

par la Charte" ⁵⁰.

El razonamiento del Tribunal se fundamentaba en el principio de que, según el derecho internacional

"l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs que, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci." ⁵¹

En otras palabras, para el Tribunal, las competencias de la Organización se extienden en la medida necesaria para el cumplimiento de sus funciones, es decir, que están implícitas ⁵² en las funciones de la Organización. Pero si este es ya un razonamiento que permite una lectura amplia y dinámica de las competencias o poderes de la Organización, el Tribunal fué aún más lejos al afirmar que

"les droits et devoirs d'une entité telle que l'Organisation doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique." ⁵³

A juicio del Tribunal, por tanto, las competencias no sólo se extenderán en la medida necesaria para la realización de sus funciones, sino que éstas y los propósitos de la Organización pueden estar enunciados o implícitos en el instrumento constitutivo de la Organización. En la determinación de los propósitos y funciones de la Organización no sólo ha de tenerse en cuenta su instrumento constitutivo sino también la forma en que estos propósitos y funciones han sido "développés dans la pratique". En definitiva, ya no sólo se trata de competencias implícitas, sino también de propósitos y funciones implícitas o que han surgido de la práctica de la Organización y que, a su

⁵⁰.- CIJ, Recueil 1949, pág. 184.

⁵¹.- Ibid, pág. 182.

⁵².- Aunque, con el TIJ y como recoge B. ROUYER-HAMERAY: Les compétences ..., pág. 22, sería quizás más correcto emplear la expresión "implicados".

⁵³.- Ibid., pág. 180.

vez, implican nuevos poderes o competencias ⁵⁴.

En lo que a nosotros nos interesa, hemos visto claramente como las diferentes instituciones y categorías de personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas han ido surgiendo, configurándose y adaptándose a las necesidades de los tiempos sobre bases prácticas. Su legalidad en el contexto de la Organización se fundamenta en esta perspectiva dinámica que justifica, a partir de los propósitos generales de la Carta, propósitos, funciones y competencias concretas. En realidad, los propósitos del artículo 1 son lo suficientemente generales como para permitir la lectura en ellos de otros objetivos específicos y, por tanto, de otras funciones y competencias, incluidas o implícitas en aquellos.

En la línea planteada por el profesor CARRILLO SALCEDO ⁵⁵, puede afirmarse que para alcanzar el propósito prioritario de mantener la paz y la seguridad internacionales hay, en la estructura de la Carta, dos tipos de medios: los medios directos y los medios indirectos. Los primeros serían tanto la solución pacífica de controversias como el sistema de seguridad colectiva y, en su caso, el recurso a los acuerdos y organismos regionales. Los medios indirectos serían todos aquellos que pretenden la promoción de las condiciones necesarias para la paz; es decir, el bienestar económico, la libre determinación, la cooperación internacional, el respeto de los derechos humanos ..etc. Es en relación con estos medios indirectos, más que con los directos que, al menos de momento, parecen más reservados al ámbito de soberanía estatal, donde se ha potencializado más la participación de individuos y representantes de entidades no estatales ⁵⁶.

Atención particular ha de prestarse en este sentido al propósito establecido en el párrafo 4 del artículo 1 de la Carta pues en este, más incluso que en cualquier otro, se refleja el carácter instrumental de la Organización y, consiguientemente, del estatuto

⁵⁴.- Vid. L. MARTINEZ: "Consentimiento del Estado ..", op. cit., pág. 45.

⁵⁵.- Vid. J.A. CARRILLO SALCEDO: El derecho internacional en un mundo en cambio, Tecnos, Madrid 1985, pág. 50.

⁵⁶.- Sin limitarlo a ello, ha de señalarse nuevamente la importancia que esta pluralidad de participaciones y presencia se da en el contexto de las funciones del Consejo Económico y Social.

de las personas que mantienen relaciones oficiales con ella. Sólo la confluencia del máximo de esfuerzos permitirá alcanzar los propósitos del artículo 1. Como indica DUPUY, este centro armonizador está abierto a los esfuerzos de todas las naciones, no sólo de los Estados, lo que posibilita también que en una lectura democrática, si se quiere algo mesiánica, toda la humanidad esté comprometida en ello ⁵⁷.

Este apartado 4 del artículo 1 venía ya incorporado en las propuestas de Dumbarton Oaks ⁵⁸, precisándose en la Conferencia su texto no sólo en un sentido gramatical sino también en su significado sustancial. En efecto, la expresión con que se inicia la versión definitiva de este apartado, "servir de centro", subraya, con mucha mayor claridad que lo hacía el texto inicialmente propuesto, que

"le but envisagé est de rendre clair le fait qu'il est question non seulement d'harmoniser, mais de fournir le mécanisme nécessaire à cette harmonisation." ⁵⁹

En este sentido, por tanto, la Organización no sólo tiene un carácter instrumental en la medida que los Estados la han creado para la realización de unos determinados fines, sino que uno de sus propios fines es servir de instrumento -de centro- para coordinar los esfuerzos necesarios para la consecución de los otros fines ⁶⁰. En la misma línea argumental que estamos siguiendo puede afirmarse que el propósito del artículo 1.4 va más allá incluso de su escueto texto e implica un objetivo instrumental

⁵⁷.- El párrafo 4 del artículo 1, como conclusión de los propósitos enunciados en los párrafos que le preceden, asigna los propósitos del sistema no sólo a los gobiernos, "mais aux groups sociaux dont ils sont censés émaner aux yeux d'une organisation ouverte à des Etats qui se gouvernent démocratiquement". Vid. el comentario de R.J. DUPUY al párrafo 4 del artículo 1 de la Carta en J.P. COT - A. PELLET: La Charte.., op. cit., pág. 68.

⁵⁸.- UNCIO, Vol.4, pág. 1. En las propuestas de Dumbarton Oaks el texto del apartado era el siguiente: "Coordonner et centraliser les efforts des Nations en vue de parvenir à ces fins communs".

⁵⁹.- Vid. la intervención del representante del Reino Unido, Sr. JEBBS, en la reunión del Comité de Coordinación de 15 de junio de 1945 (UNCIO, Vol. 19, pág. 152).

⁶⁰.- Vid. M. VIRALLY: L'Organisation Mondiale, op. cit., pág. 26. Se trataría de trasladar el planteamiento de la relación dialéctica entre la función de la Organización y sus elementos estructurales, la relación entre fines y medios. Para conseguir sus fines la Organización tiene un valor fundamentalmente instrumental. Aunque el fin sea instrumental en sí mismo, los medios y actividades que ponga en marcha la Organización han de ser los necesarios y adecuados a su carácter instrumental.

que ampara y permite, en el marco de las funciones asignadas a los diferentes órganos, la presencia, y participación en su caso, de individuos a título particular y de representantes de entidades no estatales.

En efecto, el examen de peticiones y comunicaciones, la admisión de observadores de Organizaciones internacionales y de movimientos de liberación nacional y el mecanismo de consultas con las organizaciones no gubernamentales confluyen todos ellos en la realización de este propósito. Al mismo tiempo contribuyen a la realización del ideal que justificó también, como dijimos, la adopción del preámbulo de la Carta: la difusión y divulgación y un mayor respaldo colectivo de las actividades y programas de las Naciones Unidas ⁶¹.

En definitiva, la existencia de un amplio abanico, una tupida y auténtica red de personas que giran en torno de la Organización con títulos distintos y variados encuentra su fundamento en los propósitos establecidos en el artículo 1 de la Carta. En cada caso, el surgimiento de una nueva figura de relaciones oficiales o la aparición de una nueva categoría de personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas vendrá amparado materialmente por los propósitos de la Organización o por la adecuación de estos propósitos a las necesidades del medio o a los cambios cuantitativos y cualitativos de la sociedad internacional contemporánea.

En este contexto han de entenderse las declaraciones formuladas en 1991 por el Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional ⁶² ante la Conferencia anual de organizaciones no gubernamentales ⁶³. Resaltando el papel de estas organizaciones, el Director General afirmó que

"las Naciones Unidas eran una Organización no sólo de gobiernos sino también de

⁶¹.- Como indica E. SUY: "The status of observers in international law", op. cit., pág. 84, "it is obvious that, if international organizations are to be effective, they must take provision for the participation of all those actors whose support is necessary for political success". En el mismo sentido vid. R.G. SYBESMA-KNOL: The status of observers .., op. cit., pág. 321.

⁶².- En aquel momento el Sr. Antoine BLANCA.

⁶³.- Convocada en Nueva York del 11 al 13 de septiembre de 1991 por el Departamento de Información Pública.

personas." ⁶⁴

Evidentemente, las Naciones Unidas siguen siendo una Organización de Estados. Y sin embargo, las palabras del Sr. BLANCA reflejaban también una parte de la realidad. En efecto, como consecuencia del desarrollo y extensión sobre bases prácticas de la vocación de universalidad y generalidad de los propósitos de las Naciones Unidas más allá de la presencia de intereses exclusivamente estatales, cabe afirmar, con VIRALLY que, a la larga se está formando

"un milieu fonctionnel et structuré, susceptible de donner naissance à un véritable corps social ayant ses réactions propres, ses intérêts collectifs, son idéologie, et qui peut exercer une influence non négligeable sur l'action et le développement de l'organisation dont il est issu." ⁶⁵

En otras palabras, el reconocimiento de que no todas las fuerzas en el seno de la Organización son necesariamente estatales, aunque los Estados sigan siendo la fuerza más importante de entre todas ellas, aparece como la consecuencia necesaria del desarrollo operado en la práctica que hemos estudiado en los Capítulos anteriores. La presencia y defensa de intereses no exclusivamente estatales es, a su vez, corolario del contenido dinámico y universal -en su sentido más amplio- de los propósitos de la Organización de las Naciones Unidas.

2.- FUNDAMENTO JURIDICO DE CARACTER PARTICULAR.

Habiendo ya señalado que el fundamento jurídico de alcance general del estatuto de los expertos y de las personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas reside en la generalidad de los propósitos de la Organización, es necesario ahora concretar el fundamento jurídico en relación con el estatuto de las diferentes categorías de personas objeto de nuestro estudio. Como ya hemos indicado en el epígrafe I de este

⁶⁴.- Vid. Crónica ONU, Vol. XXVIII, 1991.4, pág. 79.

⁶⁵.- M. VIRALLY: L'Organisation mondiale, op. cit., pág. 27.

Capítulo conviene abordar su estudio distinguiendo entre los expertos en misión y las personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas.

A) RESPECTO DE LOS EXPERTOS EN MISION.

Los expertos en misión forman parte de la categoría jurídica de los agentes internacionales. Son, por tanto, personas que actúan por cuenta o por encargo de la Organización. Este es el elemento común tanto de los expertos en misión como de los funcionarios y de cualquier otra persona a través de la cual actúe la Organización. Hemos de buscar, por consiguiente, y tal como hemos avanzado en el Capítulo Segundo, el elemento definitorio que determine las particularidades de la figura del experto en misión.

En su condición de medios personales a través de los que la Organización realiza sus funciones, habrá que ir, para determinar el fundamento de su estatuto, a las normas que rigen el funcionamiento de la Organización, en particular las que se refieren a su estructura administrativa. En este sentido, y para alcanzar los propósitos de la Organización, la propia Carta establece las bases de la estructura orgánica de la Organización y de las funciones y competencias de cada órgano. Como ya vimos, en lo que respecta a los medios personales ha de señalarse que la Secretaría está compuesta por el Secretario General y el personal que requiera la Organización. También se establece en el artículo 98 de la Carta que el Secretario General desempeñará las funciones que le encomienden la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo de Administración Fiduciaria o el Consejo Económico y Social. Para enmarcar nuestro razonamiento hemos de recordar, por último, que el Secretario General, como más alto funcionario administrativo de la Organización, es también quien debe organizar la estructura administrativa de la Secretaría y la máxima autoridad del personal ⁶⁶.

El personal de la Secretaría está constituido fundamentalmente por funcionarios, pero hay ciertos supuestos en los que se opta por asignar las funciones pertinentes a expertos en misión o a otras personas que, por ejercer funciones por cuenta de la

⁶⁶.- Así queda claramente establecido en el artículo 1.2 del Estatuto del Personal aprobado por la resolución 590 (VI) de 2 de febrero de 1952.

Organización y no ser funcionarios, son también, como vimos, considerados o asimilados a los expertos en misión. Estos supuestos particulares presentan dos notas características: una, la especial naturaleza de la función asignada; otra, las consideraciones de naturaleza política que influyen en la asignación de las funciones.

En relación con la especial naturaleza de la función asignada, vimos en el Capítulo Segundo cómo el Secretario General u otras oficinas sustantivas de la Secretaría han empleado sistemáticamente el recurso a los expertos externos, consultores y grupos especiales de expertos, para la realización de determinadas tareas para las que la Secretaría o bien carecía de la preparación precisa o bien no disponía de los medios necesarios. Además del recurso a los expertos externos, las especiales cualificaciones requeridas han comportado también la contratación de expertos en misión para actividades específicas en determinados sectores de la actividad de la Organización, como en las tareas de asistencia técnica, en relación con la protección de los derechos humanos o en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Ello no significa que todas estas actividades correspondan prioritariamente a expertos en misión o personas asimiladas a ellos pues, por ejemplo, ya hemos señalado que la gran mayoría de los denominados expertos de asistencia técnica son, en realidad, funcionarios de la Organización ⁶⁷.

En relación con las consideraciones de naturaleza política ha de indicarse que los órganos intergubernamentales de carácter deliberativo pueden optar preferentemente por la creación de órganos subsidiarios a los que encomiendan determinadas funciones y cuya composición puede ser de representantes gubernamentales o de personas designadas a título personal. En efecto, como vimos ⁶⁸, y por lo que respecta a los órganos formados por personas designadas a título personal, la decisión sobre la composición del órgano corresponde al órgano principal competente o en el caso de órganos creados mediante tratados, corresponde a los Estados que han adoptado el correspondiente tratado. Pero no es sólo la decisión sobre la composición, sino que también corresponde a los Estados, ya por ser parte en el pertinente tratado, ya por

⁶⁷.- Personal de proyectos del PNUD o de los Organismos de ejecución. Vid. *supra*, Capítulo Segundo, epígrafe III.2.A).

⁶⁸.- Vid. *supra*, Capítulo Segundo, epígrafes II.2.A) y III.4.A).

formar parte del órgano que ha de tomar la decisión, la designación de las personas que formarán parte de estos órganos.

En definitiva, la opción en relación con los medios personales para la realización de las funciones de la Organización depende tanto de la naturaleza concreta de la actividad a realizar como de la importancia de los intereses políticos subyacentes. En líneas generales, los condicionamientos que al respecto puedan venir impuestos por los órganos intergubernamentales son de carácter político y comportan un mayor control de los Estados sobre la labor de la Organización, mientras que la opción que se realice en el marco de la Secretaría responde prioritariamente a consideraciones de eficacia en las que prima la especial cualificación de la persona a la que se encomienda la función.

Por una u otra vía, la especial naturaleza de las funciones que se asignan a los expertos en misión comportan que se les conceda un estatuto especial, distinto del de los funcionarios y, como vimos en su momento ⁶⁹, reforzado en relación con ellos y orientado exclusivamente hacia la función a realizar. De ahí las particularidades que señalábamos respecto al contenido de la Sección 22 de la Convención General en relación con los privilegios e inmunidades reconocidos a los funcionarios. A ello ha de añadirse la característica de la independencia, reforzada no sólo frente a los Estados, sino incluso frente a la misma Organización ⁷⁰, por la propia naturaleza de la función asignada.

En conclusión, sea de una u otra forma, a través de expertos en misión o de funcionarios, la Organización actúa por intermedio de un conjunto de personas que constituyen la categoría jurídica de los agentes internacionales. Como todas las acciones de la Organización se justifican por la consecución de las finalidades para las que fué creada, aparece lógicamente inferido de ello que el fundamento jurídico del estatuto de los expertos se reconduzca también a los propósitos de la Organización establecidos en el artículo 1 de la Carta. La adecuación de estos propósitos a las cambiantes necesidades de la sociedad internacional ha conllevado el surgimiento de nuevas y

⁶⁹.- Vid. *supra*, Capítulo Segundo, epígrafe IV.2.A).

⁷⁰.- Vid. *supra*, Capítulo Segundo, epígrafe IV.1.B).

distintas funciones a realizar por cuenta y en interés de la Organización. De ahí la variedad tipológica que se ha ido generando y el número y diversidad de personas que ejercen funciones diversas por cuenta de la Organización y que, en la perspectiva tantas veces citada que ha adoptado el Tribunal Internacional de Justicia, son consideradas o asimiladas, a efectos de privilegios e inmunidades, a los expertos en misión.

B) RESPECTO DE LAS PERSONAS QUE TIENEN RELACIONES OFICIALES CON LAS NACIONES UNIDAS.

De lo estudiado en los Capítulos Tercero a Sexto cabe formular una inicial distinción entre las personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización de las Naciones Unidas en interés de ésta pero sirviendo directa o indirectamente la ejecución cotidiana de las actividades de la Organización y las personas que mantienen relaciones oficiales con la Organización de las Naciones Unidas en interés de ésta pero sirviendo directa o indirectamente sus propósitos por la vía de realizar su vocación de universalidad ⁷¹ no ya sólo en el plano estatal sino en el de toda la humanidad.

En efecto, para la realización de sus actividades cotidianas la Organización necesita entrar en contacto con personas, físicas o jurídicas, con las que celebra contratos de derecho privado del más diverso tipo, de suministros, de obras o de servicios. En virtud de esta vinculación jurídica, las personas que celebran contratos con la Organización mantienen relaciones oficiales con ella aunque su finalidad sea meramente mercantil. Es obvio que la posesión de los medios materiales que se compran, venden o arriendan es necesaria para el ejercicio por la Organización de sus funciones y para, en definitiva, la consecución de sus propósitos, a lo que cabe añadir la no distinción entre actos *iure imperii* y actos *iure gestionis* ⁷². También vinculados a la actividad cotidiana de la Organización están las personas que informan de las actividades de la Organización, es decir, los periodistas y representantes de medios de comunicación.

⁷¹.- Vid. R.G. SYBESMA-KNOL: The status .., pág. X de la Introducción. SYBESMA basa la presencia de los observadores que estudia en la "UN's need for universality".

⁷².- Vid. *supra*, los desarrollos que sobre esta cuestión se realizaron en el Capítulo Tercero, epígrafe IV.2.

Al margen de estas y otras personas cuya relación oficial con las Naciones Unidas pueda reducirse a la actividad cotidiana de la Organización con la que estén estrechamente vinculados, el resto de personas que mantienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas contribuyen no sólo a la realización de los propósitos de la Organización sino también a la consecución de la universalidad que es fundamento y consecuencia de sus propósitos. Es cierto que la universalidad se predica de la Organización fundamentalmente en relación con los Estados, ya que todos pueden estar interesados en la consecución de sus propósitos ⁷³. Ahora bien, cabe señalar tres aspectos relativos a la participación de los Estados en la Organización que inciden de alguna manera en el razonamiento que estamos siguiendo para fundamentar la presencia de individuos a título particular y de representantes de entidades no estatales que mantienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas.

En primer lugar, ha de indicarse que, si bien la universalidad es una característica hoy día plenamente aceptada y prácticamente realizada en su totalidad, en 1945 y en los primeros años de vida de la Organización, no podía afirmarse que esta fuera la vocación de la Organización ⁷⁴. En efecto, la ONU es el resultado de una Guerra Mundial y de la victoria de unos Estados sobre otros y así se trasluce en las diferentes fases de su proceso de creación ⁷⁵ y en la misma Conferencia de San Francisco donde sólo participaron los Estados invitados por las potencias convocantes. En relación con el estatuto de miembro de la futura Organización, las propuestas de Dumbarton Oaks, dejando abierta la puerta a la admisión de nuevos miembros, sólo preveían que

⁷³.- Para la realización del propósito principal de la Organización, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, los principios establecidos en el artículo 2 de la Carta se imponen incluso a los Estados no Miembros (artículo 2.6). Vid. en este sentido M. VIRALLY: "L'ONU devant ..", op. cit., págs. 522 y 523.

⁷⁴.- Vid. Ch. CHAUMONT: "Le principe de spécialité ..", op. cit., en especial págs. 56 y 64.

⁷⁵.- Como acontecimientos significativos en el proceso de creación de la Organización y que reflejan la coyuntura bélica del momento pueden señalarse la Declaración de Londres firmada el 12 de junio de 1941 por representantes de catorce países aliados; la Carta del Atlántico de 14 de agosto de 1941; la Declaración de las Naciones Unidas suscrita por veintiseis naciones el 1 de enero de 1942; la Declaración de Moscú firmada el 30 de octubre de 1943 por los representantes de Estados Unidos, Reino Unido, Unión Soviética y China; la Declaración de Teherán de 1 de diciembre de 1943; las propuestas de Dumbarton Oaks de octubre de 1944; los acuerdos de Yalta de 11 de febrero de 1945 y la reunión del Comité de Juristas en Washington de abril de 1945.

"Devrait pouvoir être membre de l'Organisation tout Etat épris d'un idéal de paix." ⁷⁶

En la Conferencia se presentaron algunas propuestas en el sentido de que todos los Estados fuesen miembros de forma automática de la Organización ⁷⁷, alcanzándose finalmente el acuerdo en las disposiciones que configuran el actual Capítulo II de la Carta ⁷⁸. En el artículo 4 de este capítulo se establecen unas condiciones y un procedimiento de admisión ⁷⁹, lo que indica claramente que no simplemente por el hecho de ser Estado se puede pertenecer a la Organización: son los Estados ya miembros de la Organización quienes deciden sobre la admisión. Aunque hoy pueda hablarse de la práctica automaticidad del mecanismo de admisión, en los primeros años de la Organización la paralización del sistema de admisión convertía más a la Organización en un club cerrado que en una Organización con vocación universal ⁸⁰.

A partir del compromiso político de 1955, cabe afirmar, con VIRALLY, que se transforma la filosofía del artículo 4 de la Carta en un sentido absolutamente

⁷⁶.- Capítulo III de las propuestas de Dumbarton Oaks, UNCIO, Vol. 4, pág. 4.

⁷⁷.- Vid. en particular las enmiendas de Uruguay que, con fidelidad al principio de la universalidad de la Organización deducía de ello la participación obligatoria, lo que conllevaba, a su vez, no incorporar a la Carta ni la opción de solicitar el ingreso ni la de retirarse, así como tampoco la posibilidad de la expulsión (UNCIO, Vol. 4, pág. 58). En sentido parecido, México proponía que se tendiera a que ningún Estado pudiera legítimamente permanecer al margen de la Organización (ibid., pág. 216).

⁷⁸.- En el Informe del relator del Comité I/2 en relación con el Capítulo III de las propuestas de Dumbarton Oaks se afirmaba que la universalidad "n'a été généralement acceptée que comme un idéal ou un but à atteindre" (UNCIO, Vol. 7, pág. 318).

⁷⁹.- El artículo 4 de la Carta dispone: "1. Podrán ser Miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta, y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo.

2. La admisión de tales Estados como Miembros de las Naciones Unidas se efectuará por decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad."

⁸⁰.- Son ilustrativos de esta contradicción que subraya CHAUMONT entre vocación de universalidad y procedimiento de admisión los dos Dictámenes del Tribunal Internacional de Justicia de 1948 y 1950 relativos a la admisión de nuevos Estados miembros con cuya solicitud se trataba de buscar salida al bloqueo político en el seno del Consejo de Seguridad (Condiciones de admisión de un Estado como miembro de las Naciones Unidas (artículo 4 de la Carta), Opinión consultiva, CIJ, Recueil 1947-1948, pág. 57 y Competencia de la Asamblea General para la admisión de un Estado a las Naciones Unidas, Opinión consultiva, CIJ, Recueil 1950, pág. 4). Vid. Ch. CHAUMONT: *Les Organisations internationales*, Fasc. I, Les Cours de Droit, Institut d'Études Politiques, Université de Paris, Paris 1954-1955, págs. 57 y ss.)

favorable a la universalidad de las Naciones Unidas ⁸¹ de tal manera que la marcha hacia la universalidad de la Organización sólo se veía excepcionada por un supuesto de exclusión: el de los Estados divididos o con problemas de reunificación ⁸². Todo ello ha de conducirnos a afirmar que la modificación cuantitativa y cualitativa de la composición de la Organización con la presencia de una gran mayoría de Estados que no participaron en la redacción de la Carta había de influir necesariamente en la adecuación de los objetivos de la Organización y, consiguientemente, de sus funciones y competencias.

En segundo lugar, ha de resaltarse como especialmente significativa la admisión de los nuevos Estados independientes surgidos de la descolonización, no sólo por el incremento cuantitativo que ha representado sino también por la diferente sensibilidad que, en razón de su propio proceso histórico, han mantenido en relación con las situaciones coloniales y la lucha de los movimientos de liberación nacional para conseguir su independencia. En efecto, su identificación con los problemas y aspiraciones de los movimientos de liberación nacional ha conducido a que el principio de universalidad de la Organización aparezca íntimamente relacionado no sólo con el de la igualdad soberana de los Estados sino también con el de la libre determinación de los pueblos ⁸³.

En este sentido, y como vimos en el Capítulo Cuarto, diversos movimientos de liberación nacional que obtuvieron el estatuto de observador ante las Naciones Unidas pasaron a ser a los pocos años el gobierno de un Estado reconocido internacionalmente y Miembro de las Naciones Unidas ⁸⁴. Indicio de que la vocación de universalidad de la Organización influía en la concesión del estatuto de observador a movimientos de liberación nacional es el preámbulo de la resolución 3237 (XXIX) de 22 de noviembre

⁸¹.- M. VIRALLY: L'Organisation mondiale, op. cit., pág. 263.

⁸².- La República Federal de Alemania y la República Democrática de Alemania fueron admitidas en 1973 y Corea del Norte y Corea del Sur en 1992.

⁸³.- Vid. M. VIRALLY: L'Organisation mondiale, op. cit., pág. 265.

⁸⁴.- De tal manera que, como diría el profesor CARRILLO SALCEDO, se reforzaba la idea "de cómo un movimiento de liberación es una fase temporal y transitoria en el proceso a través del cual una colectividad humana aspira a convertirse en Estado". Vid. J.A. CARRILLO SALCEDO: Curso de Derecho Internacional ..., op. cit., pág. 34.

de 1974 por la que se invitaba a la OLP a participar en los períodos de sesiones y en los trabajos de la Asamblea General en calidad de observadora ⁸⁵, en el que se indicaba que esta invitación la formulaba la Asamblea General

"Considerando la universalidad de las Naciones Unidas prescrita en la Carta"

Al margen del valor jurídico de los preámbulos de las resoluciones de la Asamblea General, es indudable su valor político. Esta frase del preámbulo pone pues de relieve que, o bien la universalidad de la Organización se refiere tan sólo a los Estados y habría que presumir por tanto que la Asamblea General consideraba a la OLP como un Estado, o bien la universalidad de las Naciones Unidas va más allá del estricto marco estatal y concibe la representación y participación en su seno de entidades de carácter no estatal pero cuyos intereses y aspiraciones tienen también su reflejo en las actividades de la Organización.

La tercera reflexión en relación con los Estados y la universalidad de las Naciones Unidas se refiere a la composición de la representación estatal. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 apartado 2 de la Carta, que trata de la composición de la Asamblea General, ningún Estado Miembro podrá tener más de cinco representantes en este órgano. Este artículo, en conexión con el artículo 18.1 que establece el principio de que cada Miembro de la Asamblea General tiene derecho a un voto, podría parecer poco significativo en la medida que sólo establece el límite máximo de la composición de cada representación estatal en la Asamblea General. Sin embargo, en su adopción en 1945 subyacía una significación distinta.

En efecto, con el antecedente del artículo 3 apartado 4 del Pacto de la Sociedad de Naciones ⁸⁶, el debate en la Conferencia de San Francisco sobre el límite de la composición de la representación estatal en la Asamblea General no sólo giraba en torno

⁸⁵.- Vid. *supra*, Capítulo Cuarto, epígrafe III.1.A) apartado d).

⁸⁶.- Que disponía que: "Cada Miembro de la Sociedad no podrá tener más de tres representantes en la Asamblea, y no dispondrá de más de un voto." Según CONFORTI, la discordancia entre voto y representantes fué buscada para asegurar una presencia de representantes de los pueblos y no de los gobiernos. Vid. B. CONFORTI: "Humanité et renouveau de la production normative", *Humanité et Droit International. Mélanges René-Jean Dupuy*, Pedone, París 1991, pág. 118

a un número máximo, sino que ponía en cuestión la naturaleza exclusivamente intergubernamental de la Organización. Las propuestas de Dumbarton Oaks mencionaban tan sólo que el número de representantes de cada Estado ante la Asamblea General debería especificarse en la Carta ⁸⁷, mientras que algunas de las enmiendas presentadas a la Conferencia de San Francisco pretendían que en la nueva Organización se estableciera un sistema de representación con ciertas similitudes al de la OIT.

Así, Uruguay proponía que para la discusión y votación sobre asuntos relacionados con la cooperación internacional en la solución de los problemas económicos y sociales, las Delegaciones de los Estados a la Asamblea General se integrasen con dos delegados profesionales que representarían, respectivamente, a los patrones y a los trabajadores de cada uno de dichos Estados Miembros ⁸⁸. Otros Estados también formularon propuestas en relación con esta cuestión, como la de Filipinas que proponía que cada Estado Miembro tuviera tan sólo un representante ante la Asamblea General ⁸⁹ o la de Venezuela que era partidaria de no establecer límite alguno dejando así que la composición de cada representación estatal fuera de la discreción de los respectivos gobiernos. La propuesta de Venezuela pretendía que de esta manera se permitiera incluir en la representación estatal a otros partidos políticos, tendencias en el seno del gobierno o de la oposición, grupos o movimientos diversos, para asegurar así

"une plus grande stabilité de la politique suivie par l'organisation." ⁹⁰

Fijado el límite en cinco representantes, la Carta no estableció ninguna otra previsión sobre la composición de la representación estatal ante la Asamblea General

⁸⁷.- Capítulo V, sección A, de las propuestas (UNCIO, Vol. 4, pág. 4).

⁸⁸.- Siguiendo así el modelo de la OIT. Vid. las enmiendas de Uruguay en UNCIO, Vol. 4, pág. 74.

⁸⁹.- UNCIO, Vol. 4, pág. 758.

⁹⁰.- UNCIO, Vol. 4 pág. 248.

⁹¹. Ha de señalarse, sin embargo, que el número máximo de cinco representantes en la Asamblea General tiene un inicial alcance democrático que no se concibió en relación con otros órganos ⁹². Ahora bien, la práctica de la Organización ha amortecido este inicial alcance y, como indica CONFORTI, la pluralidad de representantes ante la Asamblea General

"a acquis une signification technique plutôt que politique: elle a été utilisée pour permettre aux Etats membres d'être présents en même temps aux séances plénières et aux séances de commission." ⁹³

En este sentido, podría afirmarse que mientras una práctica de la Organización ha ido extendiendo las posibilidades de participación como observadores o como entidades consultivas de otros grupos sociales, otra práctica en sentido inverso ha eliminado uno de los pocos mecanismos que a este respecto podían entenderse incorporados en la Carta.

Teniendo en cuenta el alcance de estas tres reflexiones sobre la vocación universal de las Naciones Unidas, procederemos al análisis del fundamento jurídico concreto de los distintos supuestos que han sido objeto de estudio en los Capítulos Tercero a Sexto. Parece sistemáticamente adecuado distinguir entre las relaciones oficiales previstas en la Carta y las no previstas directamente en la Carta.

⁹¹.- Sólo el artículo 25 del Reglamento de la Asamblea General, sin ese alcance democrático que estamos comentando, dispone que: "La delegación de cada Miembro se compondrá de cinco representantes y cinco suplentes, como máximo, y de tantos consejeros, asesores técnicos, expertos y personas de categoría similar como juzgue necesarios la delegación." Vid. el Reglamento de la Asamblea General, Documento A/520/Rev.15 ya citado.

⁹².- Téngase en cuenta el contraste de la previsión del artículo 9.2 con lo dispuesto en la propia Carta en relación con la composición de la representación de los Estados ante otros órganos principales de la Organización. Así, el artículo 23.3 dispone que "Cada Miembro del Consejo de Seguridad tendrá un representante"; el artículo 61.4 que "Cada Miembro del Consejo Económico y Social tendrá un representante"; y el artículo 86.2 que "Cada Miembro del Consejo de Administración Fiduciaria designará a una persona especialmente calificada para que lo represente en el Consejo".

⁹³.- Vid. B. CONFORTI: "Humanité et renouveau ..", op. cit., pág. 118.

a) Las relaciones oficiales previstas en la Carta.

De las diferentes categorías de personas analizadas en los Capítulos anteriores que mantienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas, sólo las relaciones oficiales que mantienen los representantes de los Organismos especializados y de las organizaciones no gubernamentales, así como los peticionarios de los territorios bajo administración fiduciaria, estaban previstas inicialmente en la Carta de las Naciones Unidas.

En efecto, como analizábamos en el Capítulo Sexto, a partir de las disposiciones del artículo 57 y concordantes ⁹⁴, se han establecido las relaciones entre los Organismos especializados y las Naciones Unidas mediante la celebración de los correspondientes acuerdos interorganizacionales. La vinculación con los Organismos especializados está ubicada sistemáticamente en el Capítulo IX dedicado a la Cooperación Internacional Económica y Social. Este Capítulo se inicia con el artículo 55 donde se detallan, entre otros, como propósitos concretos de la Organización los de promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social, así como los de promover la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario y de otros problemas conexos y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo.

Pues bien, para la realización de estos propósitos concretos, el Capítulo IX de la Carta prevé dos mecanismos: por un lado, el compromiso de los Miembros de tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización (artículo 56); por otro, la vinculación con los Organismos especializados y, en su caso, el establecimiento de nuevos Organismos (artículos 57 y 59). Mientras que respecto de los Estados las funciones de la Organización y el compromiso de los Estados Miembros pueden concretarse en los principios de cooperación y de buena fe, respecto de los Organismos especializados las funciones de la Organización tendrán por objeto coordinar las normas de acción y las actividades de estos Organismos ⁹⁵.

⁹⁴.- En especial artículos 58, 63 y 70 de la Carta.

⁹⁵.- Artículos 58 y 63.2.

Los propósitos concretos que hemos indicado como fundamento de las relaciones con los Organismos especializados pretenden, como también indica el artículo 55 de la Carta crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos. En otras palabras, y esta es la idea que pretendemos retener, el artículo 55 remite a los propósitos generales de los apartados 2 y 3 del artículo 1 de la Carta.

Por su parte, el mecanismo de consulta con la organizaciones no gubernamentales está, como analizamos en el Capítulo Quinto, previsto en el artículo 71 de la Carta, ubicado en el Capítulo X, concretamente en la parte dedicada al procedimiento del Consejo Económico y Social. En este ámbito de disposiciones de naturaleza procedimental, además de la previsión respecto a las organizaciones no gubernamentales se incluye también la previsión respecto de la participación de representantes de los Organismos especializados en las deliberaciones del Consejo y de las comisiones que éste establezca.

Podría, pues, hacerse una distinción entre disposiciones de carácter orgánico-procedimental y disposiciones de índole material según su ubicación en los Capítulos X o IX de la Carta respectivamente. Como hemos dicho, las relaciones oficiales con los Organismos especializados están previstas tanto en uno como en otro Capítulo. Ahora bien, aunque no se prevean en el Capítulo IX las relaciones oficiales con las organizaciones no gubernamentales, lo cierto es que su incorporación a las actividades del Consejo Económico y Social mediante el mecanismo de consultas persigue indudablemente la realización de los propósitos del artículo 55 de la Carta con el que se inicia el Capítulo IX, ya que las facultades que el Capítulo X otorga al Consejo Económico y Social son para realizar las funciones señaladas en dicho Capítulo IX (artículo 60).

A mayor abundamiento, los diferentes arreglos para la celebración de consultas subrayan claramente que los propósitos de las organizaciones no gubernamentales han de ser conformes al espíritu de la Carta y a los propósitos y principios de las Naciones

Unidas ⁹⁶. Igualmente disponen que los objetos precisos de los arreglos para la celebración de consultas son, por un lado, que el Consejo Económico y Social pueda recibir información o asesoramiento especial; por otro lado, permitir la expresión de la opinión pública internacional; y, por último, contribuir a la divulgación y difusión de información sobre las políticas y actividades de las Naciones Unidas. Estos objetivos contribuyen a la mejor realización de las funciones del Consejo Económico y Social y de sus órganos subsidiarios. En definitiva, por tanto, el fundamento jurídico de estas relaciones oficiales ha de ponerse también en conexión con los propósitos establecidos en el artículo 1 de la Carta.

De otra parte, en relación con el mecanismo de las peticiones relativas a los territorios bajo administración fiduciaria y al margen de su desarrollo reglamentario, su previsión en el artículo 87.b de la Carta ha de ponerse en relación con los objetivos del régimen de administración fiduciaria establecido por la Carta. Los propósitos de dicho régimen están recogidos en el artículo 76 donde se indica claramente que estos objetivos están de acuerdo, a su vez, con los propósitos del artículo 1 de la Carta, señalándose en primer lugar el de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, así como el alcance del gobierno propio y de la independencia. De esta manera, el fundamento jurídico se reconduce también a los propósitos del artículo 1 de la Carta.

b) Las relaciones oficiales no previstas en la Carta.

Las grandes categorías de personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas y no estaban previstas inicialmente en la Carta son las personas que representan a Organizaciones internacionales no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas, los peticionarios de territorios no autónomos, las personas que representan a movimientos de liberación nacional y las personas que formulan comunicaciones relativas a los derechos humanos. Estos supuestos de personas que

⁹⁶.- Como se reconocía en el preámbulo de la resolución 1296 (XLIV) que estableció los arreglos actualmente vigentes, el Consejo Económico y Social consideraba "que los arreglos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales constituyen un medio importante para promover los propósitos y principios de las Naciones Unidas". Como señalamos en el Capítulo Quinto, la resolución 288 (X) que regía anteriormente esta materia, afirmaba que para atender el interés de los pueblos de las Naciones Unidas en las actividades de las Naciones Unidas las consultas con las organizaciones no gubernamentales constituirían un medio idóneo.

tienen relaciones oficiales con la Organización surgen o, en todo caso, evolucionan, sobre bases prácticas.

Así, como hemos visto en el Capítulo Sexto, pese a la ausencia de previsión alguna en la Carta respecto a las relaciones con las Organizaciones internacionales no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas, éstas se han establecido y desarrollado en el marco de diferentes órganos, con una intensidad particular respecto de órganos de carácter económico y social como el Consejo Económico y Social y la UNCTAD. Pero aunque en este ámbito material la cooperación pueda ser más intensa, representantes de Organizaciones internacionales mantienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas, con o sin estatuto de observador, respecto a otros ámbitos materiales. Sean de carácter político, cultural, jurídico ⁹⁷ o incluso militar ⁹⁸, el fundamento jurídico de estas relaciones oficiales puede reconducirse en cada caso, a través de las funciones asignadas al órgano pertinente, a los propósitos establecidos en el artículo 1 de la Carta.

Sin limitar las relaciones oficiales a determinadas materias, es evidente, por lo que hemos dicho, que para la realización de la cooperación económica y social prevista materialmente en el Capítulo IX de la Carta, los Estados Miembros pueden adoptar medidas conjuntamente en el marco de una Organización internacional. Además, diversas resoluciones de la Asamblea General han institucionalizado y recogido anualmente en su programa de trabajo un tema que se titula precisamente "cooperación" entre las Naciones Unidas y determinadas Organizaciones internacionales ⁹⁹. Como indicaba el profesor DUPUY, pese a la variedad de Organizaciones internacionales y a sus distintas y múltiples finalidades, las relaciones que mantienen entre ellas giran en

⁹⁷.- Por ejemplo, el Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano que tiene estatuto de observador permanente ante la Asamblea General o el Comité Europeo de Cooperación Jurídica, el Comité Jurídico Interamericano o la Comisión Árabe de Derecho Internacional, que mantienen relaciones de cooperación con la Comisión de Derecho Internacional.

⁹⁸.- Aunque ya hemos subrayado que, en principio, los organismos regionales a que hace referencia el artículo 52 de la Carta no se identifican con las Organizaciones internacionales que ostentan el estatuto de observador de carácter permanente y las relaciones se llevan a cabo en el marco de los Estados interesados.

⁹⁹.- Vid. *supra* la práctica analizada a partir de la resolución 2011 (XX) titulada precisamente *Cooperación con la OUA* por la que se concedía a esta Organización internacional el estatuto de observadora.

tomo

"a une norme fondamentale qui leur impose de coopérer et de coordonner leurs activités au bénéfice d'un intérêt plus vaste que celui assigné à chacune d'elles: l'intérêt de la communauté universelle des Nations." ¹⁰⁰

De otra parte, los objetivos previstos en el artículo 76 de la Carta en relación con el régimen de administración fiduciaria no podían concebirse como extensibles, **ab initio**, en relación con el régimen de los territorios no autónomos previsto en el Capítulo XI de la Carta. Ahora bien, como ya hemos visto en los Capítulos Tercero y Cuarto, la evolución y desarrollo del principio de la libre determinación, ha comportado la afirmación del objetivo del gobierno propio o la independencia para estos territorios. De esta forma se fundamenta la extensión, por la vía práctica, del régimen de peticiones y solicitudes de audiencia a los territorios no autónomos y, en definitiva, en un proceso evolutivo que ya hemos analizado, la concesión de un estatuto de observador a los movimientos de liberación nacional reconocidos por las Organizaciones internacionales regionales.

Además, ha quedado patentemente reflejado que la posición mantenida al extender el mecanismo de las peticiones y de las solicitudes de audiencia a los territorios no autónomos se fundamentaba en la necesidad de obtener información sobre la situación y condiciones de vida en estos territorios. Es evidente que la información, directa, fiable y actualizada se configura como una condición fáctica necesaria para que el correspondiente órgano de las Naciones Unidas puede realizar con mayor eficiencia sus funciones, en definitiva, alcanzar los propósitos para los que fué creado. Por último, como expresamente establece el artículo 76 de la Carta, el desarrollo del principio de la libre determinación ha de conectarse con el artículo 1.2 de la Carta, donde se le concibe como uno de los principios en cuyo respeto se basa el fomento de las relaciones amistosas entre las naciones.

Como última gran categoría de personas que mantienen relaciones oficiales con

¹⁰⁰.- R.J. DUPUY: "Le droit des relations ..", op. cit., pág. 584.

las Naciones Unidas y que no estaban previstas en la Carta, es pertinente una referencia al fundamento jurídico de las relaciones oficiales que surgen en relación con las cuestiones relativas a los derechos humanos. La función de promover el respeto universal de los derechos humanos está también recogida en el artículo 55, con el que se inicia el Capítulo IX, relativo a la cooperación internacional económica y social y, en conexión con ello, su fundamento material se reconduce al artículo 1.3 de la Carta.

En este sentido, la función de promover el respeto universal de los derechos humanos plantea algunas particularidades, como por ejemplo la abundancia y extensión material de los mecanismos convencionales establecidos mediante tratados, con los que los Estados adoptan, en estos casos conjuntamente, las medidas en cooperación con la Organización para la realización de los propósitos del artículo 55 tal como establece el artículo 56. Al margen de los mecanismos convencionales, en la propia Carta estaba prevista la creación de una Comisión como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social para la promoción de los derechos humanos (artículo 68). En este marco orgánico y junto a los mecanismos convencionales se han desarrollado, sobre bases prácticas, los denominados mecanismos extraconvencionales que han permitido la presencia, en el seno de la Organización, de individuos particulares formulando comunicaciones relativas a los derechos humanos. Comunicaciones que, tanto desde la perspectiva de la información como de la denuncia, contribuyen a la realización de las funciones de la Comisión de Derechos Humanos y de sus órganos subsidiarios.

3.- LA REPRESENTACION DE LAS ENTIDADES NO ESTATALES.

Como ha quedado patente en Capítulos anteriores, se ha optado sistemáticamente por analizar separadamente de una parte las personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas a título particular y, de otra parte, las personas que tienen relaciones oficiales en su condición de representantes de una entidad no estatal. El propósito de la Comisión de Derecho Internacional es la codificación del estatuto jurídico de estas personas pero es evidente que la cualidad de representante de una entidad no estatal ha de comportar connotaciones distintas en la esfera de su estatuto, tanto respecto del representante como de la entidad no estatal representada.

La persona que mantiene relaciones oficiales con las Naciones Unidas a título particular actúa por propia cuenta, sin vinculación con ninguna entidad y sin responder ante ninguna entidad por sus actos. Estos son de su exclusiva responsabilidad y las consecuencias que pudieran derivarse repercuten únicamente sobre él mismo. Por contra, las personas que representan a una entidad no estatal pueden comprometer, con sus actos y declaraciones, a la entidad a la que representan de quien se presume que emanan por su intermedio, a la que también deberán dar cuenta de ellos.

En efecto, los sujetos de Derecho Internacional y las entidades no estatales, al igual que sucede con las personas jurídicas de los ordenamientos internos sólo pueden actuar a través de personas físicas, de órganos detentados por individuos o directamente a través de individuos, que reciben el nombre de representantes. Pero estos individuos son, en realidad, órganos de estos sujetos o entes. Pese a las analogías, la relación que existe entre un sujeto de Derecho Internacional o, en su caso, una entidad no estatal, y sus órganos no es una relación jurídica de representación porque el órgano no es un sujeto de Derecho Internacional sino parte integrante del sujeto o ente para el que actúa¹⁰¹. No hay pues dos sujetos, representante y representado, sino uno solo que actúa mediante sus órganos y de conformidad con el ordenamiento interno aplicable.

Afirmado lo anterior, cabe señalar que en Derecho Internacional la institución de la representación ha sido concebida desde diferentes perspectivas teóricas que comportan enfoques conceptuales completamente distintos para el mismo término. La figura es básicamente aprehendida, como venimos diciendo, desde el punto de vista de la representación en nombre y por cuenta de otro, es decir, la actuación de un sujeto de Derecho Internacional por cuenta y en nombre de otro sujeto de ese mismo ordenamiento. Desde este análisis, al requisito de la personalidad internacional de ambos sujetos, representado y representante, se añade por la generalidad de la doctrina el de actuar con los debidos poderes y el del previo conocimiento de la relación representativa por parte del tercero ante el que se actúa¹⁰². Desde este punto de vista,

¹⁰¹.- Vid. A.P. SERENI: "La représentation en Droit International", op. cit., pág. 86.

¹⁰².- Para un estudio en profundidad de la representación desde esta perspectiva véanse los estudios monográficos de A.P. SERENI: "La représentation en Droit International", op. cit., y de R. DAOUDI "La représentation en Droit International Public", op. cit..

la figura mantiene una identidad profunda con figuras de derecho privado como el contrato de representación y el mandato.

Desde otra concepción, se analiza el término a partir de la dicotomía entre el aspecto formal de la representación y su sustrato material ¹⁰³, mientras que, en general, se aborda la representación en tanto que "función" que ejercitan los órganos de los Estados para las relaciones internacionales, en especial las misiones diplomáticas. En esta línea, el artículo 3 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas establece como una de las funciones principales de una misión diplomática la de "representar al Estado acreditante ante el Estado receptor". La importancia de esta función, primera de entre las recogidas en el citado artículo, podría permitir incluso deducir de ella las restantes funciones ¹⁰⁴.

Estas perspectivas tienen sus puntos de conexión reflexiva con el objeto de nuestro estudio. Si este es la representación, en su aspecto formal, de las entidades no estatales en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, es evidente que estamos ante un ejercicio de la "función" de representación y que también entran en juego problemas, más políticos que jurídicos, sobre la representatividad real de estas representaciones y de estas entidades ¹⁰⁵.

La identidad que indicábamos con figuras de derecho privado nos permite también utilizar construcciones teóricas de los privatistas. Así, podemos ver que entre la doctrina civilista ha surgido una posición teórica que trata de mantenerse ecléctica entre lo que se entiende por representación voluntaria y lo que cabe entender por

¹⁰³.- Vid. D. AKÇAY: "Représentation et représentativité: l'inévitable association", Mélanges offerts à Charles Chaumont. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Méthodes d'analyse du droit international, Pedone, París 1984, págs. 1-9.

¹⁰⁴.- Para los representantes de la Santa Sede, Portugal y Túnez, "la representación constituye la función fundamental; las otras cuatro, protección, negociación, observación y fomento de relaciones amistosas, sólo son sus agregados". Vid. Conferencia de las Naciones Unidas sobre las Relaciones e Inmunidades Diplomáticas, Documentos Oficiales, Vol. I: Actas resumidas de las sesiones plenarias y de las sesiones de la Comisión Plenaria, Documento A/CONF.20/14, págs. 61 y 62. En efecto, representar a un Estado supone también poder tratar y negociar en su nombre, hacer valer sus derechos y defender sus intereses (vid. P. CAHIER: Derecho diplomático ..., op. cit., pág. 186).

¹⁰⁵.- Problemas que, por ejemplo, vienen apuntados por F. MORGENSTERN: Legal problems ..., op. cit., en especial páginas 78 y 88.

representación legal de las personas jurídicas, proponiendo una tercera categoría teórica y conceptual: la representación orgánica ¹⁰⁶. Para esta teoría, la determinación de los representantes, sus facultades, duración y límites, corresponde configurarlo a las propias normas, estatutos o reglas por los que vaya a regirse la persona jurídica.

Transponiendo esta concepción a nuestro ordenamiento cabe afirmar, en primer lugar, que ciertos órganos de un sujeto de Derecho Internacional o, analógicamente, de una entidad no estatal que goce de una personalidad jurídica limitada y funcional están compuestos de individuos que tienen el poder de manifestar una voluntad y de hacer actos que jurídicamente son considerados como voluntad y actos de este sujeto o entidad en sus relaciones con otros sujetos de Derecho Internacional. En segundo lugar, podemos considerar que la determinación del órgano y su ámbito de competencias vendrá fijado por las reglas que rijan el funcionamiento del sujeto de Derecho Internacional ¹⁰⁷ o de la entidad no estatal pertinente, sean éstas el ordenamiento interno de un Estado, los instrumentos constitutivos de una Organización internacional, la carta o declaración constitutiva de un movimiento de liberación nacional o los estatutos fundacionales de una organización no gubernamental.

En definitiva pues, y al margen de su expresión concreta para cada categoría, por representación internacional podemos entender la actuación de órganos de un sujeto de Derecho Internacional o de una entidad no estatal que expresan la voluntad y actúan en nombre de dichos sujetos o entidades, en sus relaciones con otros sujetos de Derecho Internacional.

En efecto, de manera similar a los Estados, también las Organizaciones internacionales, en la medida que sea necesario para cumplir sus funciones, se dotan de órganos para las relaciones internacionales. También con la misma concepción de representación orgánica, su determinación y competencias vendrán reguladas en su propio ordenamiento interno. A partir de su instrumento constitutivo, las

¹⁰⁶.- Vid. al respecto en la doctrina española L. DIEZ-PICAZO: La representación en el Derecho Privado, Civitas, Madrid 1979, pág. 71.

¹⁰⁷.- Vid. A. P. SERENI: "La représentation ..", op. cit., pág. 85 y R. DAOUDI: "La représentation ..", op. cit., pág. 64.

Organizaciones internacionales han creado su propio derecho interno, cuanto menos en lo que concierne a la estructura y funciones de sus propios órganos. Aunque su función revista menos importancia que la de los representantes de los Estados, la función de los representantes de las Organizaciones internacionales ha adquirido una importancia creciente y, en opinión del profesor CAHIER, deberían asimilarse a los representantes de los Estados ¹⁰⁸.

En lo que concierne a los movimientos de liberación nacional, la perspectiva de análisis ha de ser la misma que para los Estados, no en vano la vocación última de estos movimientos es la consecución de una entidad estatal. Por tanto, también aquí, habrá que estar tanto a lo que prevea en relación con su propia organización y estructura interna la carta o declaración fundacional, como a los consiguientes desarrollos y configuración de una estructura político-administrativa, más o menos completa, en función también del estadio de evolución de la lucha de liberación nacional. En este sentido, ha de señalarse que ciertos movimientos de liberación nacional se han dotado de un aparato diplomático para llevar sus relaciones exteriores que supera con creces el de algunos Estados y, **mutatis mutandi**, las funciones a ejercer por sus representaciones ante las Organizaciones internacionales coincidirían con las que la Convención de Viena de 1975 recoge para las misiones permanentes o las misiones de observación de los Estados.

Ha de señalarse también que en el ámbito de los movimientos de liberación nacional, más quizás que en ningún otro, se pone de relieve lo que AKÇAY denomina asociación normativa entre la representación y la representatividad, en la medida que la representación de estos movimientos ha estado fundada desde el primer momento en el presupuesto de su representatividad real y de su legitimidad ¹⁰⁹.

De índole distinta a las anteriores es la representación de las organizaciones no gubernamentales ya que, al margen de su más discutible personalidad jurídica

¹⁰⁸.- P. CAHIER: Derecho diplomático .., op. cit., pág. 563. Vid. asimismo en *supra*, Capítulo Sexto, epígrafe II.5.B).

¹⁰⁹.- La expresión "auténtico" o "legítimo" se ha convertido prácticamente en inseparable de la expresión "representante" en la práctica de la Organización referida a ciertos movimientos de liberación nacional. Vid. D. AKÇAY: "Représentation et ..", op. cit., pág. 7.

internacional, son sujetos de derecho interno y es el ordenamiento bajo el que se rigen el que ha de determinar los condicionamientos legales para que sus representantes puedan actuar por cuenta y en nombre de la asociación, fundación u organización no gubernamental respectiva. Evidentemente, al margen de las normas de derecho interno que sean de aplicación, correspondería a la autonomía privada de los interesados determinar y configurar concretamente quien puede actuar por su cuenta y en su nombre y con que facultades y limitaciones. De otra parte, como ya vimos en el Capítulo Quinto, entre las condiciones para el reconocimiento como entidades consultivas, los arreglos vigentes del Consejo Económico y Social establecen que las organizaciones no gubernamentales han de estar dotadas de una constitución adoptada democráticamente, que deben tener carácter representativo y estar facultadas para hablar en nombre de sus miembros ¹¹⁰.

4.- EL RECONOCIMIENTO DE LA SUBJETIVIDAD INTERNACIONAL.

La cuestión de la subjetividad jurídica internacional sigue siendo uno de los pilares fundamentales de la disciplina del Derecho Internacional Público por la íntima relación existente entre el modo de entender el Derecho Internacional y la determinación de quiénes son sus sujetos ¹¹¹. En este sentido, en un estudio sobre la teoría de los sujetos en Derecho internacional, el profesor AGUILAR NAVARRO afirmaba que

"todas las vicisitudes que se produzcan en el Derecho Internacional tiene que venir acompañadas de otras tantas alteraciones experimentadas en el ámbito subjetivo del

¹¹⁰.- Vid. *supra*, Capítulo Quinto, epígrafe II.2.

¹¹¹.- Vid., entre otros muchos, P.J.N. MUGERWA: "Los sujetos de derecho Internacional" en M. SORENSEN (dir): Manual de Derecho Internacional Público, op. cit., pág. 261, para quien "la concepción y la definición del derecho internacional han ejercido una profunda influencia en el problema de determinar quiénes son los sujetos de derecho internacional". En cada momento histórico, la evolución de la sociedad internacional y de su ordenamiento configurarán un ámbito personal más o menos extenso, de tal forma que se puede decir con BEREZOWSKI que "de nos jours, le droit international connaît tels ou tels sujets" (vid. C. BEREZOWSKI: "Les sujets non souverains du droit international", RCADI 1938.III, Vol. 65, pág. 11, y del mismo autor "Les problèmes de la subjectivité internationale", Mélanges Andrassy, Martinus Nijhoff, La Haye 1968, pág. 32).

mismo.¹¹²

La cuestión incide también en el ámbito de nuestro estudio, en la medida que cabe considerar que, a través del reconocimiento de un estatuto jurídico particular a las diferentes categorías de personas que han sido objeto de análisis, se está procediendo al reconocimiento de la subjetividad internacional de estas personas o de las entidades no estatales a las que algunas de estas personas representan. Evidentemente, de este planteamiento ha de excluirse a los expertos en misión ya que su estatuto se vincula a su condición de agentes internacionales que actúan por cuenta de las Naciones Unidas. En este mismo sentido habrá de distinguirse claramente la situación de las personas que tienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas a título particular de las que las mantienen en su condición de representantes de una entidad no estatal ya que, en este caso, el reconocimiento de la subjetividad internacional se dirigiría a la entidad no estatal representada.

En teoría general de derecho se entiende por sujetos de un ordenamiento aquellos entes a quienes se atribuyen derechos y obligaciones, poderes o competencias jurídicas. Transponiendo esta concepción jurídica al orden internacional, serán sujetos de Derecho Internacional los destinatarios de derechos, obligaciones, poderes o competencias¹¹³ de Derecho Internacional¹¹⁴. Compendio de estas ideas, el Diccionario de Terminología de Derecho Internacional dirigido por el profesor BASDEVANT definía por persona internacional

"celui à qui s'adressent les règles du droit international pour lui imposer directement

¹¹².- M. AGUILAR NAVARRO: "La crisis del derecho internacional y la teoría de sus sujetos", REDI 1954.1, pág. 22.

¹¹³.- Para H. MOSLER: "Réflexions sur la personnalité juridique en Droit International Public", Mélanges offerts à Henri Rolin, Pedone, París 1964, pág. 238, los derechos y obligaciones son, "pour les entités du droit public, des compétences". En el mismo sentido G. SCHELLE: Précis de droit des gens. Principes et Systématique, Librairie Recueil Sirey, París 1932, pág. 9, distinguía capacidad jurídica y competencia, aunque "qu'il s'agisse de capacité ou de compétence, la notion juridique est fondamentalement la même".

¹¹⁴.- El propio Tribunal Internacional de Justicia en su ya citada Opinión Consultiva sobre la reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas señalaba que el que la Organización de las Naciones Unidas fuera un sujeto de derecho internacional significaba "qu'elle a capacité d'être titulaire de droits et devoirs internationaux et qu'elle a capacité de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale", CIJ, loc. cit., pág. 179.

des devoirs ou lui attribuer des droits. Etre, individuel ou collectif, à qui le droit international reconnaît l'aptitude à être titulaire de droits et tenu d'obligations régies par le droit international, à mettre en jeu des procédures réglées par le droit international."

115

La especialidad del orden internacional radica en el método de determinación de los entes a los que se considera sujetos. Mientras los ordenamientos internos disponen de normas que determinan quienes son sus sujetos, en Derecho Internacional la cuestión aparece más compleja ¹¹⁶. Los desarrollos jurisprudenciales y la propia evolución de la sociedad internacional con la constante aparición de nuevos protagonistas, particularmente de Organizaciones internacionales, han suscitado nuevos planteamientos en relación con la cuestión de los sujetos de Derecho internacional. En este sentido, en el estudio de conjunto del Derecho internacional que preparó la Secretaría en 1949 como trabajo preparatorio de las labores de codificación de la CDI se planteaba la necesidad de abordar esta cuestión ¹¹⁷. Sin embargo, y como prueba de las dificultades que comportaría tal tarea, la propia Comisión de Derecho Internacional decidió en su momento no incorporar esta cuestión a la lista de temas a codificar ¹¹⁸, con lo que las aportaciones contemporáneas son fundamentalmente de carácter doctrinal.

Punto de inflexión en relación con la cuestión de los sujetos de derecho

¹¹⁵.- Vid. Dictionnaire de Terminologie du Droit International, op. cit., pág. 448.

¹¹⁶.- Vid., en este sentido, A. MIAJA DE LA MUELA: "Problemática permanente y realidades actuales acerca de la personalidad en Derecho Internacional", Anales de la Universidad de La Laguna. Facultad de Derecho, Vol. III, 1965/66, Fasc. 2, páginas 10 y 11; C. BEREZOWSKI: "Les problèmes ..", op. cit., pág. 33 y R. DAOUDI: La représentation en Droit International Public, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, París 1980, pág. 41.

¹¹⁷.- En el Estudio se consideraba que la personalidad jurídica internacional de las Naciones Unidas, de los Organismos especializados y de otras Organizaciones internacionales "appelle une nouvelle définition de la règle traditionnelle du droit international relative aux sujets de droit". Vid. Examen d'ensemble du droit international en vue des travaux de codification de la Commission du Droit International, Documento A/CN.4/1/Rev.1 de 10 de febrero de 1949, pág. 23.

¹¹⁸.- Durante el debate en la CDI en 1949 se plantearon dos posiciones contrapuestas. La de los que, con R.J. ALFARO consideraban que "in a time when the world was witnessing the evolution of a conception according to which States alone could be subjects of international law, it was essential that rules on that question should be drawn up", frente a la de los que, como J.L. BRIERLY opinaban que "there was a certain danger in prematurely crystallizing topic which were not yet ready for codification". Vid. sus respectivas intervenciones en la 5ª sesión de la CDI celebrada el 19 de abril de 1949, párrafos 56 y 58 respectivamente, Actas resumidas YILC 1949.

internacional fué la ya citada Opinión Consultiva del Tribunal Internacional de Justicia de 11 de abril de 1949. En ella, en un **obiter dictum** que ha devenido famoso, el Tribunal declaró:

"Les sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits, et leur nature dépend des besoins de la communauté." ¹¹⁹

Consecuencia de la heterogeneidad que el Dictamen ponía de relieve es la vaguedad y confusión doctrinal ¹²⁰ y que, en definitiva, deba individualizarse en cada caso concreto quienes son sujetos de Derecho Internacional ¹²¹ y que ámbito concreto de derechos y obligaciones les confiere el ordenamiento internacional, tanto general como particular ¹²². Como indicaba BARBERIS, la cantidad o extensión de los derechos y obligaciones de cada sujeto internacional sólo puede precisarse realizando un análisis de las normas internacionales ¹²³. En definitiva, la cuestión de quienes son sujetos de derecho internacional se irá conformando a partir de la práctica internacional ¹²⁴.

En consonancia con el planteamiento sistemático adoptado y a la luz de estas reflexiones teóricas sobre la subjetividad internacional, nos parece adecuado conectar

¹¹⁹.- CIJ, loc. cit. pág. 178

¹²⁰.- La doctrina desbordará en una pluralidad de clasificaciones, sujetos no soberanos, artificiales, derivados, secundarios, anormales, no organizados, funcionales, irregulares, parciales o no territoriales, lo que para QUADRI no es más que un claro indicador de la confusión y de la insuficiencia del aporte doctrinal en este ámbito. Vid. R. QUADRI: "Cours Général de Droit International Public", RCADI 1964.III, Vol. 113, pág. 385.

¹²¹.- Operándose así una despersonalización de la concepción de sujeto internacional, como afirma H. MOSLER: "Réflexions ..", op. cit., pág. 242.

¹²².- Vid. C. BEREZOWSKI: "Les sujets non souverains ..", op. cit., pág. 78.

¹²³.- J. BARBERIS: Los sujetos del derecho internacional actual, Tecnos, Madrid 1984, pág. 26, y del mismo autor "La personalidad jurídica internacional", Festschrift für Hermann Mosler, Springer Verlag, Berlín 1983, pág. 35.

¹²⁴.- Vid. P. REUTER: "Organisations internationales et évolution du droit", L'évolution du droit public. Études en l'honneur d'Achille Mestre, Sirey, París 1956, pág. 454. En el mismo sentido vid. H. LAUTERPACHT: "The subjects of the Law of Nations", The Law Quarterly Review, 1947.4, pág. 444.

los problemas relativos al reconocimiento de la subjetividad internacional con diferentes categorías de personas objeto de este estudio distinguiendo así entre la representación de las Organizaciones internacionales, la representación de otras entidades no estatales y las relaciones oficiales de individuos a título particular.

A) LA REPRESENTACION DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

La evolución histórica del reconocimiento de la personalidad jurídico internacional de las Organizaciones internacionales ¹²⁵ tiene uno de sus hitos fundamentales con la Carta de las Naciones Unidas aunque no se reconozca en ella expresamente. En la Conferencia de San Francisco, al tiempo que se aprobaba la propuesta de lo que sería el artículo 104 de la Carta, se formulaba en el informe del Subcomité 2/A de la IV Comisión, una clarificadora precisión en relación con la cuestión de la subjetividad internacional de la nueva Organización. Se indicaba en dicho informe que

"the Subcommittee has considered it superfluous to make this the subject of a text. In effect, it will be determined implicitly from the provisions of the Charter taken as a whole." ¹²⁶

En otras palabras, no se afirmaba la personalidad jurídica internacional de las Naciones Unidas y se dejaba deducir ésta del conjunto de previsiones sobre sus derechos y obligaciones, poderes y competencias. Aunque en instrumentos constitutivos de otras Organizaciones internacionales se afirme su personalidad ¹²⁷, este

¹²⁵.- Vid. en general respecto a la evolución histórica I.A. OBAID: The historical evolution of the legal status of International Organizations, op. cit., así como P. CAHIER: Étude des accords de siège .., op. cit., en especial págs. 45 a 136.

¹²⁶.- UNCIO, Vol. 13, pág. 817.

¹²⁷.- Declaración que, sin embargo, como señala H. MOSLER: "Réflexions ..", op. cit., pág. 246, "par elle-même, ne crée pas la capacité juridique". Por su parte, R. QUADRI: "Cours Général ..", op. cit., pág. 424, insiste en ello de manera si cabe más precisa: "Comme il est vrai que l'absence d'une telle règle n'implique pas nécessairement la négation de la personnalité juridique de l'entité considérée, il est également vrai que la présence d'une règle expresse, n'a aucune valeur". Pese a ello, a C.W. JENKS: "The legal personality of International Organizations", BYBIL 1945, pág. 272, le parece "desirable that future international constituent instruments should

planteamiento responde a esa concepción funcional de la personalidad jurídica internacional de las Organizaciones internacionales reconocida, de otra parte, por la jurisprudencia internacional.

En efecto, en el plano jurisprudencial, y al margen de alguna jurisprudencia interna ¹²⁸, la Corte Permanente de Justicia Internacional incorporó ya la perspectiva funcionalista al ámbito de las Organizaciones internacionales en dos Opiniones Consultivas de 1926 y 1927 ¹²⁹. En la segunda de ellas, sobre las competencias de la Comisión Europea del Danubio, se señalaba que

"Comme la Commission européenne n'est pas un État, mais une institution internationale pourvue d'un objet spécial, elle n'a que les attributions qui lui confère le statut définitif, pour lui permettre de remplir cet objet, mais elle a compétence pour exercer ces fonctions dans leur plénitude, pour autant que le Statut ne lui impose pas de restrictions." ¹³⁰

El paso decisivo respecto de la personalidad internacional de las Organizaciones internacionales se dió nuevamente con la Opinión Consultiva del Tribunal Internacional de Justicia de 11 de abril de 1949 en el asunto repetidas veces citado de la reparación por daños. A la pregunta concreta de la Asamblea General sobre la capacidad de la Organización para presentar reclamaciones internacionales, el Tribunal Internacional de Justicia debió necesariamente de responder con el presupuesto de la personalidad

specifically confer legal personality on the organizations created thereunder in all appropriate cases".

¹²⁸.- Merece destacarse la sentencia del Tribunal Supremo italiano (Cassazione del Regno, Sez. Un., 26 febbraio 1931, *Istituto Internazionale d'Agricoltura c. Profili*) por la que se reconocía que el Instituto Internacional de Agricultura, como unión internacional administrativa, gozaba de personalidad jurídica internacional. Vid. Rivista di Diritto Internazionale, 1931, Fasc. III, pág. 386 y ss.

¹²⁹.- En la primera de ellas, sobre las competencias de la OIT, se afirmaba que "...l'intention bien nette des Hautes Parties contractantes était de conférer à l'Organisation Internationales du Travail des pouvoirs très étendus..". Vid. *Compétence de l'OIT pour régler accessoirement le travail personnel du patron, avis consultatif*, 23 de julio de 1926, CPJI série B, nº 13, pág. 18.

¹³⁰.- *Compétence de la Commission Européenne du Danube, avis consultatif*, 8 de diciembre de 1927, CPJI série B, nº 14, pág. 64.

internacional de la Organización ¹³¹. El Tribunal afirmaba en su dictamen que

"la Cour arrive à la conclusion que l'Organisation est une personne internationale. Ceci n'équivaut pas à dire que l'organisation soit un État, ce qu'elle n'est certainement pas, ou que sa personnalité juridique, ses droits et ses devoirs soient les mêmes que ceux d'un État. Encore moins cela équivaut-il à dire que l'Organisation soit un "super-État", quel que soit le sens de cette expression. Cela n'implique même pas que tous les droits et devoirs de l'Organisation doivent se trouver sur le plan international, pas plus que tous les droits et devoirs d'un État ne doivent s'y trouver placés. Cela signifie que l'Organisation est un sujet de droit international." ¹³²

En otras palabras, para el Tribunal, la Organización internacional debería tener todos los medios jurídicos, es decir, toda la capacidad jurídica necesaria, para realizar las funciones que le habían sido encomendadas ¹³³. Completando su Opinión consultiva, el Tribunal señaló también que, respecto a la Organización de las Naciones Unidas, su personalidad era de carácter "objetivo", es decir, oponible *erga omnes* sin necesidad de que un Estado no miembro debiera reconocerla ¹³⁴.

Si los desarrollos sobre la personalidad jurídica internacional de las Organizaciones internacionales a partir de esta Opinión consultiva se han extendido a todas las Organizaciones internacionales, no cabe decir lo mismo de la apreciación sobre el carácter objetivo de dicha personalidad. Para algunos autores este carácter objetivo sólo es predicable, de acuerdo con la opinión del Tribunal, respecto de la

¹³¹.- Afirmación que, en opinión de A. MIAJA DE LA MUELA: "Problemática permanente ..", op. cit., pág. 24, no cabe considerar como un simple "obiter dictum".

¹³².- Loc. cit, pág. 179.

¹³³.- Vid., por ejemplo, O. WRIGHT: "The jural personality of the United Nations", AJIL 1949.3, pág. 510.

¹³⁴.- Loc. cit., pág. 185. Para el Tribunal "cinquante États, représentant une très large majorité des membres de la communauté internationale, avaient le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant une personnalité internationale objective -et non pas simplement une personnalité reconnue par eux seuls- ainsi que la qualité de présenter des réclamations internationales".

Organización de las Naciones Unidas ¹³⁵. Otros autores extienden este carácter a todas las Organizaciones de carácter universal, lo que en la práctica significa todas las Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ¹³⁶. Por último, un sector de la doctrina generaliza el carácter objetivo para todas las Organizaciones internacionales, aunque unos lo condicionan a un cierto reconocimiento ¹³⁷ y a otros les basta su efectividad real ¹³⁸.

En este contexto, el estatuto de observador otorgado por órganos de las Naciones Unidas a determinadas Organizaciones internacionales y, por ende, el estatuto jurídico de sus representantes ante las Naciones Unidas, no añade nada a la condición jurídica, es decir, a la subjetividad internacional que tenga cada Organización en virtud de sus respectivas normas pertinentes. En todo caso significa que se establecen entre las dos Organizaciones relaciones oficiales y que los representantes de la Organización internacional en cuestión podrán gozar de determinados privilegios e inmunidades que les vendrán concedidos en razón de su relación oficial con las Naciones Unidas, pero todo ello no altera la particular condición jurídica de la Organización representada. En este sentido, tampoco puede afirmarse que, por esta vía, se esté realizando un reconocimiento colectivo de la Organización internacional a la que se concede el estatuto de observadora que pudiera tener la virtud de conferirle un carácter objetivo a su personalidad jurídica internacional.

¹³⁵.- Vid., por ejemplo, I. SEIDL-HOHENVELDERN: "International Economic Law. General Course on Public International Law", RCADI 1986.III, Vol. 198, pág. 108.

¹³⁶.- El propio EL-ERIAN por ejemplo. Vid. su primer informe ya citado, Documento A/CN.4/161, párr. 174, así como su intervención en la 1522ª sesión de la CDI celebrada el 20 de julio de 1978. Acta resumidas ACDI 1978 Vol. I.

¹³⁷.- Vid. en este sentido J.F. LALIVE: "L'immunité de juridiction des états et des organisations internationales", RCADI 1953.III, Vol. 84, pág. 304 y R.J. DUPUY: "Le droit des relations ..", op. cit., pág. 556.

¹³⁸.- Por ejemplo F. SEYERSTED: "Objective international personality of Intergovernmental Organization", Nordisk Tidsskrift for international Ret og Jus Gentium, Vol. XXXIV (1964), Fasc. 1-2, pág. 100; D. RUZIE: Droit international public, 8ª édition, Dalloz, París 1989, pág. 107 y M. SORENSEN: "Principes de Droit International Public. Cours général", RCADI 1960.III, Vol. 101, pág. 139, que sostiene que nos hallamos ante una costumbre en vías de formación.

B) LA REPRESENTACION DE OTRAS ENTIDADES NO ESTATALES.

Las otras entidades no estatales a las que nos referimos son los movimientos de liberación nacional y las organizaciones no gubernamentales. En relación con ambas entidades, la concesión de un estatuto particular a las personas que las representan ante las Naciones Unidas puede configurarse como un elemento a considerar en orden al reconocimiento de su subjetividad internacional. En todo caso, sí que comporta una cierta personalidad jurídica en el ámbito de las Naciones Unidas.

En relación con la subjetividad internacional de los movimientos de liberación nacional hemos de retomar el análisis de la evolución que del principio de la libre determinación realizamos en los Capítulos Tercero y Cuarto ya que es esta evolución la que nos permite afirmar que el Derecho internacional contiene normas que otorgan derechos subjetivos a los países y pueblos coloniales y, en primer lugar, el derecho a su libre determinación.

En este contexto, y en el marco de las Naciones Unidas, ciertas resoluciones han conferido un reconocimiento expreso a determinados movimientos de liberación nacional como legítimos representantes de sus pueblos y les han conferido determinados derechos y obligaciones en el orden jurídico de las Naciones Unidas asociándoles a sus trabajos o concediéndoles un estatuto especial como asociados u observadores ¹³⁹.

El estatuto de observador conlleva unas posibilidades de participación e influencia en las decisiones de la Organización, comportando también para los representantes del movimiento de liberación nacional un determinado ámbito de privilegios e inmunidades, pero no confiere subjetividad internacional alguna. En todo caso, y en la medida que también les son aplicables normas de derecho humanitario bélico ¹⁴⁰, podría afirmarse que los movimientos de liberación nacional tienen una cierta personalidad jurídica internacional limitada a determinados sectores del ordenamiento internacional y que se expresa, en forma de estatuto de observador en el

¹³⁹.- Derecho que para J.A. BARBERIS: Los sujetos del derecho ..., op. cit., pág. 135, no se trata de derechos en el ámbito del derecho de gentes.

¹⁴⁰.- Vid. J.A. CARRILLO SALCEDO: Curso de Derecho Internacional ..., op. cit., pág. 34.

ámbito de las Naciones Unidas.

En relación con las organizaciones no gubernamentales, han de señalarse los elementos básicos que configuran un fenómeno tan heterogéneo y variado como este. Efectivamente, bajo la misma denominación se incluyen diversos tipos de asociaciones, fundaciones y agrupaciones privadas de la índole más variada cuyos elementos comunes pueden formularse como sigue: estructura internacional, no existencia de un acuerdo intergubernamental de base, no participación de representantes gubernamentales, organización democrática, finalidad no lucrativa, prosecución de un interés internacional y personalidad jurídica de derecho interno.

Por su parte, como vimos en el Capítulo Quinto, la resolución 1296 (XLIV) del Consejo Económico y Social al establecer los arreglos vigentes con las organizaciones no gubernamentales dispone en su primera parte, entre los principios a aplicar para establecer relaciones consultivas, que

"Cualquier organización internacional no creada por vía de acuerdos intergubernamentales se considerará, a los efectos de los presentes arreglos, como organización no gubernamental" ¹⁴¹

Esta es, por vía positiva o negativa, la aproximación conceptual que generalmente se realiza, aunque, en realidad, la cuestión no se aparenta de manera tan sencilla. Así, pese a la importancia del doble factor de la composición y el origen no estatal en relación con el estatuto jurídico de estas organizaciones ¹⁴², también es cierto que éste es cada vez menos estricto y definitorio. Así, cabe señalar la existencia de Organizaciones intergubernamentales que no sólo están compuestas de Estados sino

¹⁴¹.- Párrafo 7 de la Parte I de la resolución.

¹⁴².- Vid. M. PEREZ GONZALEZ: "Las Organizaciones No Gubernamentales en el ámbito de la Organización Internacional", REDI, 1976.2-3, pág. 325 y del mismo autor "En torno al 'status' de las asociaciones internacionales en Derecho Internacional Privado y en Derecho de Gentes", REDI 1977.2-3, pág. 322.

también de otras entidades no estatales en condición de miembros afiliados ¹⁴³; de Organizaciones internacionales que no se han creado por un acuerdo intergubernamental, sino por la vía de la transformación de una organización no gubernamental ¹⁴⁴; y, por último, de organizaciones no gubernamentales creadas a iniciativa de una Organización internacional ¹⁴⁵.

Pese a todo esto y acogiéndolo con la debida reserva, el criterio distintivo entre Organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales sigue siendo el de la participación o no de los Estados. La participación determinante de éstos en su origen y composición es el elemento que puede comportar la atribución de subjetividad internacional pues, no en vano, son los Estados los que pueden atribuirle.

En definitiva, si las organizaciones no gubernamentales no están compuestas por representantes de los Estados y han sido creadas de conformidad con el derecho interno de un Estado, sólo gozarán de personalidad jurídica conforme a un ordenamiento nacional. Ahora bien, ante una perspectiva de un derecho internacional no exclusivamente interestatal, estos nuevos actores internacionales adquieren mayor relevancia y se configuran también como acreedores de un

"estatuto realmente internacional, esto es, un status jurídico no dependiente de ningún ordenamiento nacional y vinculado, en cambio, al Derecho internacional." ¹⁴⁶

La resistencia de los Estados a tal reconocimiento determina que a lo máximo

¹⁴³.- Es el caso, por ejemplo, de los miembros afiliados de la OMT, categoría abierta a "entidades internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales, ocupadas de intereses especializados en turismo y a las Entidades y Asociaciones comerciales cuyas actividades estén relacionadas con los objetivos de la Organización o que son de su competencia" [artículo 7 de los Estatutos de la OMT, International Organization and Integration, Vol. I.B, 2.3.a) y BOE de 3 de diciembre de 1974].

¹⁴⁴.- Ya hemos indicado que este fué el supuesto de la transformación de la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo en la actual OMT.

¹⁴⁵.- Sería el supuesto de algunas organizaciones no gubernamentales creada a iniciativa y con el estímulo de la UNESCO como el Consejo Internacional de los Museos, el Consejo Internacional de la Filosofía y de las Ciencias Humanas o el Consejo Internacional del Teatro. Vid. B.D. STOSIC: Les organisations .., op. cit., pág. 280.

¹⁴⁶.- Vid. M. PEREZ GONZALEZ: "Las Organizaciones ..", op. cit., pág. 303.

que se haya llegado en el actual contexto internacional es a la posibilidad de ofrecer un determinado reconocimiento por parte de los Estados a partir del nexo nacional con un Estado determinado. Esto es lo que, en definitiva, proponían los proyectos del Instituto de Derecho Internacional de 1923 y 1950 ¹⁴⁷ y la perspectiva que, en parte, empieza a vislumbrarse en el marco regional del Consejo de Europa ¹⁴⁸.

Desde otra perspectiva, se ha pretendido deducir la personalidad jurídica internacional de las organizaciones no gubernamentales a partir del reconocimiento del estatuto consultivo ante el Consejo Económico y Social. Es cierto que las organizaciones no gubernamentales que se benefician del estatuto consultivo tienen una importancia destacable en las relaciones internacionales lo que podría justificar su pretensión a una cierta personalidad jurídica internacional. Sin embargo, el estatuto consultivo, como vimos en el Capítulo Quinto, se configura con unos propósitos concretos y no confiere subjetividad internacional a las entidades reconocidas. Sí significa una cierta posibilidad de actuación en el marco de las Naciones Unidas y para sus representantes un determinado ámbito de privilegios e inmunidades que el derecho internacional les reconoce en función de las relaciones oficiales que mantienen con las Naciones Unidas. En otras palabras, como mucho, cabe hablar de una personalidad jurídica limitada y funcional dentro del ordenamiento particular de las Naciones Unidas

¹⁴⁹.

¹⁴⁷.- Vid. S. BASTID "Les conditions d'attribution d'un statut international à des associations d'initiative privée", *Annuaire IDI* 1950.I, Vol. 43, pág. 547 y ss. El proyecto de BASTID establecía como norma general el reconocimiento recíproco por parte de los Estados de la personalidad adquirida en el interior de un Estado de conformidad con su derecho nacional. El reconocimiento implicaría el beneficio del trato más favorable, es decir, el régimen jurídico más favorable compatible con su legislación nacional vigente.

¹⁴⁸.- En efecto, una expectativa como esta sólo ha podido culminarse en un marco regional concreto, el Consejo de Europa, con unos sistemas jurídicos suficientemente homogéneos como para no provocar la oposición de los Estados, mediante el Convenio europeo sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales no gubernamentales de 24 abril de 1986, que aún no ha entrado en vigor. Vid. el texto del Convenio en *Annuaire Européenne*, Vol. XXXIV, 1986, pág. 35/CdeE. Vid. asimismo análisis de este Convenio en J.M. SOBRINO HEREDIA: "La determinación ..", op. cit., y en M.O. WIEDERKEHR: "La Convention Européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des Organisations Internationales Non Gouvernementales du 24 d'avril de 1986", *AFDI* 1987, págs. 749-761.

¹⁴⁹.- Vid. M. DIEZ DE VELASCO: *Instituciones ..*, Tomo I, op. cit., pág. 297.

C) LAS RELACIONES OFICIALES A TITULO PARTICULAR.

Por lo que respecta a la consideración del individuo como sujeto de derecho internacional, ha de señalarse que los enfoques sobre esta cuestión se han planteado normalmente en relación con las posibilidades de acceso a tribunales internacionales concedidas a los particulares. Este ha sido históricamente el planteamiento doctrinal, aunque la no entrada en vigor de ciertos instrumentos internacionales como el Tribunal de Presas o el que instituía el Tribunal Centroamericano resaltasen una cierta tendencia restrictiva que influiría también en las aportaciones doctrinales ¹⁵⁰.

En la actualidad, el enfoque sigue siendo el mismo y se aborda generalmente la cuestión desde la perspectiva de la legitimación activa para recurrir a instancias judiciales internacionales. Ahora bien, ya LAUTERPACHT ¹⁵¹ y posteriormente QUADRI ¹⁵² advertían que no cabía identificar capacidad procesal en el ámbito internacional con personalidad jurídica internacional. Para estos autores, ni se trataba de términos sinónimos ni cabía identificarlos. Una cosa sería detentar un derecho subjetivo derivado del ordenamiento internacional y algo muy distinto poderlo reclamar ante Tribunales Internacionales. La capacidad procesal puede ser, aunque no necesariamente, una consecuencia de la personalidad jurídica internacional, pero no cabe considerar que un ente sea sujeto a partir simplemente del hecho de que se le reconozca capacidad procesal.

Concretando estos planteamientos doctrinales en lo que ha sido objeto de nuestro estudio, principalmente en el Capítulo Tercero, se revela que en el marco de las Naciones Unidas se han ido incrementando, sobre bases prácticas y convencionales, las posibilidades de actuación y participación de los individuos. Así ha sido en el marco del régimen de administración fiduciaria y, en especial, respecto al control del cumplimiento por los Estados de sus obligaciones internacionales en relación con los derechos humanos, donde se han configurado una serie de mecanismos que cabe

¹⁵⁰.- Vid. M. DIEZ DE VELASCO: *Instituciones ..*, Tomo I, op. cit., pág. 304.

¹⁵¹.- H. LAUTERPACHT: "The subjects of the Law of Nations", op. cit., pág. 455.

¹⁵².- R. QUADRI: "Cours Général ..", op. cit., pág. 404.

calificar como significativos de la concesión de un derecho subjetivo a los individuos. Corolario de estas mayores posibilidades de actuación del individuo en el orden internacional se sigue también la concesión de un ámbito particular de privilegios e inmunidades, es decir, de una determinada condición jurídica que viene fijada por el derecho internacional.

Todo ello no permite, sin embargo, afirmar de modo absoluto la subjetividad internacional de los individuos. En todo caso, cabrá hablar de una personalidad jurídica limitada y funcional que opera principalmente en el marco de una Organización internacional como las Naciones Unidas. Así, se puede afirmar con el profesor REUTER que

"les Etats sont toujours les sujets originaires du droit international, que les organisations créées par les Etats n'ont la personnalité qu'à titre secondaire, et que les particuliers enfin n'ont celle-ci que d'une manière plus dérivée encore à travers les mécanismes des organisations internationales qui leur sont accessibles." ¹⁵³

En definitiva, la concesión de un estatuto particular a personas que mantienen relaciones oficiales con las Naciones Unidas a título particular no significa la atribución de subjetividad internacional al individuo aunque sí constituye un elemento de la práctica internacional que puede contribuir a la formación de una norma internacional en este sentido.

¹⁵³.- P. REUTER: "Organisations internationales et évolution du droit", op. cit. n.º 456