

FUNCIONARIOS INTERNACIONALES: SUS INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS

SUMARIO:

Planteamiento.—Derecho internacional y Derecho administrativo internacional. Los funcionarios internacionales y el Derecho administrativo internacional.—Naturaleza jurídica de la relación entre la administración y los funcionarios internacionales.—Nombramiento.—Derechos y deberes.—Inmunidades y privilegios, su fundamentación.—Bibliografía general.

PLANTEAMIENTO

LA misma tendencia natural que induce a la formación de la familia y de la sociedad civil, induce a la de una sociedad de Estados, aunque condicionada por especiales circunstancias históricas, no ha logrado hasta la fecha resultados definitivos.

Siempre ha habido cierta conciencia de solidaridad humana fundada en la comunidad de naturaleza y ciertos principios de justicia espontáneamente reconocidos y respetados por la generalidad de los pueblos, aunque, en lo puramente temporal, no haya habido hasta estos últimos tiempos organismos representativos del orbe, ni siquiera del orbe civilizado y dotados de autoridad suprema acatada por todos los Estados. Pero, en los últimos cincuenta años, se han hecho notables progresos en esta dirección. La facilidad de comunicación, la conciencia en cada pueblo de su propia insuficiencia, la aparición de problemas afectantes a todos los Estados y, consiguientemente, la necesidad de organismos internacionales que los resuelvan, han in-

tensificado el deseo de unión y han fomentado una conciencia de dar al Derecho Internacional una estabilidad suficiente de permanencia y acatamiento a sus normas, base precisa para dar a este Mundo inquieto la estabilidad necesaria, donde campee la justicia y la comprensión de los Estados.

Los principios del aislamiento nacional revelan no sólo un profundo egoísmo, sino también, una desmesurada soberbia. Si bien es cierto que los Estados son y deben ser independientes, ello no puede desligarlos de sus obligaciones, pues, como afirma Gonella «La libertad de un Estado no es la ausencia de obligaciones para con los otros Estados». Pero a la inversa, la interdependencia no puede llevar a la supresión de los Estados.

El Código Social de Malinas sostiene que la interdependencia de las naciones se manifiesta por diversos hechos, tales como la existencia del comercio internacional, la Unión Postal, asambleas y congresos internacionales, tratados internacionales, etc., y que ello demuestra que existe una sociedad natural entre las naciones. Por su parte, el Código de Moral Internacional, establece que los Estados deben cesar en su pretensión a una independencia absoluta que la naturaleza nos les ha conferido nunca y que ellos no han poseído de hecho. «Sus derechos se miden más exactamente por la misión de protección y de asistencia que les incumbe con respecto a sus ciudadanos. Y ésta misión no la podrían cumplir eficazmente por sus solos medios, fuera del cuadro de la sociedad internacional y sin su ayuda.»

El objeto de esta comunidad jurídica internacional —como expone el Código de Moral Internacional— es el mantenimiento del orden internacional, a influjo del cual cada Estado, en plena posesión de sus derechos, podrá cumplir pacíficamente la ejecución de sus tareas sociales y el progreso de la civilización por el cambio y comunicación de los bienes materiales y espirituales.

Lo que persigue esta comunidad internacional es el bien común, es decir, se aplica en este caso el mismo concepto que rige dentro de cada Estado. «El bien común —dice Santo Tomás de Aquino— constituye en la sociedad interestatal, un principio de orden y de obligación.» Este bien común se traduce en la asistencia y seguridad recíprocos que se deben los Estados. Son éstos, sin duda, principios

de elevada categoría jurídica y moral, discordes desde luego, con la realidad actual.

El cristianismo —dice Guido de Comella— es un factor esencial de unidad entre los pueblos. El universalismo cristiano no es el vago humanitarismo laico, ni el internacionalismo de quien reniega de la comunidad con los vecinos, es decir, con los miembros de la patria a la cual todo hombre pertenece.

Dentro de las naturales diferencias de cada Estado, puede elaborarse un ideal común al de los otros pueblos, única manera de llegar con el tiempo a la auténtica solidaridad universal.

DERECHO INTERNACIONAL Y DERECHO ADMINISTRATIVO INTERNACIONAL

En nuestros días, los Estados no solamente se relacionan por razón de sus intereses políticos, sino también para tutelar los intereses sociales de las distintas poblaciones. Para lograr este fin, los Estados, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, se hicieron recíprocamente importantes concesiones y establecieron todo un conjunto de normas que, por su carácter propio y por su objeto, han venido a constituir una importantísima parte del Derecho Internacional. Esta parte del Derecho Internacional, que es un campo extraño a los intereses políticos, nace de una especie de cooperación entre los Estados, tiene por objeto materias concernientes ya al Derecho penal, ya al Derecho privado, ya al Derecho administrativo (1).

Existe, en efecto, una organización administrativa internacional y, por consiguiente, una actividad desarrollada por entidades supranacionales; y, de otra parte, una organización administrativa estatal para los asuntos internacionales. Aquel primer aspecto al Derecho Internacional; el segundo al Derecho interno y, por consiguiente, al Derecho administrativo. Al Derecho internacional administrativo, parte del Derecho internacional público, corresponde la ordenación jurí-

(1) JOSÉ GASCÓN Y MARÍN: *Transformation du Droit administratif international*. Recueil des Cours de l'Académie. 1930, IV; pág. 7.

dica de la actividad administrativa de los organismos internacionales; y al Derecho administrativo internacional, modalidad del Derecho administrativo, pertenece el condicionamiento jurídico de la función administrativa del Estado, ejercida más allá de las fronteras nacionales (2).

La doctrina no ha llegado a un acuerdo definitivo sobre el Derecho administrativo internacional. Para Federico Martens, que fué uno de los iniciadores de esta rama, la administración internacional es la acción que los Estados ejercen libremente en el dominio de la comunidad general, para satisfacer sus intereses esenciales, respetando los límites trazados, por el Derecho internacional. En su sentir, la administración de esta última clase tiene por objeto el conjunto de todas las medidas administrativas o jurídicas cuyo efecto se extiende más allá de las fronteras. Afirma su carácter contractual y la subordina, no sólo a los medios materiales y morales de que disponen los Estados, sino a la observancia de ciertas condiciones jurídicas que tienen un carácter general y que resultan de los hechos, de los derechos ajenos, de las leyes, de los principios del Derecho internacional y de las bases de la comunidad (3).

Para Kazansky la administración internacional no es otra cosa que la actividad de los Estados, de las Sociedades internacionales, de sus órganos y de los órganos internacionales, con el fin de proteger los intereses sociales internacionales (4). Poco difiere del autor citado la tesis mantenida por Paul S. Reinsch, que define el Derecho administrativo internacional como el conjunto de reglas y leyes creados por la acción de las comisiones y conferencias internacionales, que regulan las relaciones y actividades de agencias nacionales e interna-

(2) Predomina ese criterio en algunos destacados autores, principalmente JULIO BORSI en su obra *Caratteri ed oggetto del Diritto amministrativo internazionale*, publicado en la «Revista de Diritto internazionale». Roma, 1912, páginas 27 y sigs.

(3) FEDERICO MARTENS: *Derecho Internacional Público*. Prólogo y notas de don Joaquín Fernández Prida. «La España Moderna». Madrid, 1920, t. 2.º; páginas 5, 10 y 12.

(4) PIERRE KAZANSKY: *Théorie de l'Administration internationale*, en «Rev. Générale de Droit Int. Public.». Tomo 90; págs. 361 y sigs.

cionales respecto de los intereses materiales e intelectuales que han recibido autorizadamente una organización internacional (5).

Junto a esas posiciones citadas, se destaca otra basada también en la idea de los intereses, pero las aventaja por su mayor precisión y por las ideas que añade, la definición de Catellani que celebra justificadamente Isidoro Ruiz Moreno, y para quien el Derecho Administrativo Internacional trata de los derechos individuales que no son de naturaleza privada y de los intereses colectivos que no tienen carácter político (6).

Esa alusión continua a los intereses, no debe aceptarse. En primer lugar, el simple interés no es un factor de derecho, sino en cuanto su generalidad y su justificación lo elevan a lo que pudiera llamarse paradójicamente la categoría del desinterés.

Autores como Adolfo Posada, evitan cuidadosamente el escollo de limitar el Derecho administrativo internacional a los organismos constituídos colectivamente. Afirma que, en efecto, dado que hay una actividad en el Estado de carácter internacional, que encarna en instituciones, su administración surge necesariamente; administración que, por los motivos generales que explican el carácter jurídico de toda actividad del Estado, reviste las formas del derecho (7).

Gascón y Marín expuso en la Academia de Derecho Internacional de La Haya, la diversidad de corrientes existentes. Unos —dice Gascón y Marín— toman como base de la vida administrativa la noción de gestión económica, que es de un contenido extraordinariamente limitado. Otros, ligan la idea de administración al Poder Ejecutivo, confundiendo formalmente administración y gobierno. Otros, hablan de una función especial de la actividad del Estado, función de conservación del organismo, refiriéndose a la vida colectiva del Estado, pero solamente en la esfera de conservación de dicho organismo. Otros escritores tienen una concepción más amplia: toda actividad

(5) P. REINSCH: *International Administrative Law*, en «American Journal of Int. Law». Tomo 30; pág. 5.

(6) ISIDORO RUIZ MORENO: *La teoría de la administración internacional*. Buenos Aires, 1929; págs. 4 y sigs.

(7) ADOLFO POSADA: *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo 2.º, Madrid, 1931; pág. 460.

no constitucional del Estado para el cumplimiento de sus fines, es de naturaleza administrativa. Buscando la noción jurídica, otros autores, examinan las relaciones entre los poderes públicos y los administrados, o limitan todavía más el contenido de la administración a las manifestaciones de la voluntad para crear manifestaciones del derecho subjetivo. Por el contrario, toda la manifestación de las necesidades públicas, toda gestión de los servicios públicos, constituye la administración para ciertos autores (8).

Es el bien de las personas jurídicas internacionales en sus relaciones mutuas y la satisfacción más perfecta posible de sus necesidades legítimas y de sus fines justos, lo que tiene que perseguirse y prepararse. Ninguna de ellas puede ser juez exclusivo de eso y su legislación particular no constituye Derecho administrativo internacional; pero ningún grupo de las mismas puede imponer determinadas normas de conducta administrativa a las que no quieran aceptarlas. El origen colectivo de las disposiciones, que asegura a los tratados casi un monopolio como fuente del Derecho administrativo internacional, debe acentuarse desde su definición, que además conviene referir a los fines perseguidos, en primer lugar consistentes en el pleno desenvolvimiento de las actividades externas legítimas de las personas jurídicas internacionales y, en segundo lugar, inspiradas en el bienestar de las personas individuales y privadas que las constituyen. En tal sentido, podríamos decir que el Derecho administrativo internacional es el conjunto de principios que reglamentan colectivamente el Derecho constitucional de la Comunidad jurídica internacional y los medios de que dentro de ello se satisfagan las necesidades públicas y legítimas de dicha Comunidad y las exigencias justificadas, también en la esfera pública, de las personas jurídicas internacionales para su vida colectiva y social.

De la definición citada, se prejuzga la cuestión del contenido del Derecho administrativo internacional; concretándose en tres grupos distintos. Figura en primer lugar el conjunto de reglas contractuales que las personas jurídicas internacionales han establecido y aceptado para sus relaciones mutuas en la esfera del Derecho público, quedando

(8) JOSÉ GASOÓN Y MARÍN. Ob. cit., págs. 6 y 7.

cada una encargada de su observancia y de su imposición en su propio territorio o fuera de toda soberanía nacional. Constituye el segundo grupo aquella serie que se liga, bien para atestiguar su cumplimiento, o bien para asegurarlo a un organismo internacional, creado por las naciones interesadas y cuyas atribuciones han variado a impulso de corrientes diversas o de la naturaleza de sus funciones. Y al tercero, que circunstancias particulares más que exigencias metódicas nos llevan a considerar aparte, el de esas mismas reglas y organizaciones que arrancan de la O. N. U. o están con ella en íntimo contacto jurídico.

LOS FUNCIONARIOS INTERNACIONALES Y EL DERECHO
ADMINISTRATIVO INTERNACIONAL

La administración internacional es la acción que los Estados ejercen libremente, en el dominio de la comunidad general, para satisfacer sus intereses esenciales, respetando los límites trazados por el Derecho Internacional. En su sentir, la administración de esta última clase tiene por objeto el conjunto de todas las medidas administrativas o jurídicas cuyo efecto se extiende más allá de las fronteras. Afirma su carácter contractual y la subordina, no sólo a los medios materiales y morales de que disponen los Estados, sino a la observancia de ciertas condiciones jurídicas que tienen un carácter general y que resultan de los hechos, de los derechos ajenos, de las leyes, de los principios de Derecho internacional y de las bases de la comunidad.

Diena profundiza más en el Derecho administrativo internacional y lo considera como conjunto de normas de derecho positivo que resultan de una especie de cooperación entre los Estados a fin de proveer, por lo que se refiere a sus funciones de orden administrativo, a la tutela y al desenvolvimiento de los intereses sociales, económicos, morales e intelectuales (9).

Para Catellani, la idea del Derecho administrativo internacional

(9) JULIO DIENA: *Derecho Internacional Público*. Trad. por JOSÉ MARÍA TRÍAS DE BÉS. Editorial Bosch. Barcelona, 1941; pág. 325.

se localiza en los derechos individuales que no son de naturaleza privada y en los intereses colectivos que no tienen carácter político (10). Precisa es la definición de Catellani, que en su brevedad llega a penetrar en el sentido más hondo del Derecho administrativo internacional.

Creemos que al igual que el objeto del Derecho internacional estriba en lograr la organización jurídica de la vida interestatal, el fin que se persigue con el sometimiento al Derecho de las actividades administrativas internacionales no es otro que obtener un funcionamiento regular de las mismas, mediante su debida organización y coordinación, a cuyo efecto resulta imprescindible la existencia de un orden jurídico que presida y alcance la administración internacional (11).

La base de la organización administrativa internacional radica en el acuerdo de los Estados, Reglamentándose por convenciones o tratados normativos que tienen por fin servir a la satisfacción de los intereses internacionales, creándose al efecto servicios públicos internacionales. Pero el servicio público es una institución, es decir, una organización sometida a una idea de interés general que debe satisfacer y que manifiesta su voluntad o su actividad, por medio de instrumentos constituídos por personas físicas.

Cuando se quiere organizar un servicio público provisto de atribuciones, de poderes, de competencias determinadas, a fin de satisfacer un interés general; se comienza por agrupar sus atribuciones, sus poderes y su competencia. Este agrupamiento viene a constituir una organización institucional, teniendo la denominación de funciones públicas. Las funciones públicas son clasificadas por orden de subordinación jerárquica. Ciertas funciones están destinadas a crear actos jurídicos, es decir, manifestaciones de voluntad que tienden a producir efectos jurídicos; otras son destinadas a preparar todo lo que es necesario para la confección de esos actos, es decir, realizar los

(10) ENRICO CATELLANI: *Le Droit international au commencement du XX^e siècle*, en «*Rev. Générale de Droit international public*», 1901; pág. 399.

(11) ANDREA RAPISARDI MIRABELLI: *Il diritto internazionale amministrativo*. Cedam. Padova, 1939; pág. 260 y sigs.

estudios preparatorios necesarios; otras, en fin, tienen por misión ejecutar los actos jurídicos.

Las funciones públicas en la organización administrativa internacional tienen para Negulesco (12) los siguientes caracteres:

a) Son titulares de poderes o atribuciones, tales como han sido conferidas por el acto de creación, salvo modificaciones posteriores.

b) Son permanentes y exclusivas, es decir, que el titular de una función internacional no puede pertenecer al mismo tiempo a los cuadros de la Administración activa de un Estado particular.

c) Son creadas por un Tratado colectivo o por una decisión de la Asamblea general de la Institución.

d) Son creadas para cumplir un interés general.

e) Están jerarquizadas, es decir, que las funciones de un servicio internacional están clasificadas según un orden de superposición.

f) Tienen una esfera de competencia determinada.

g) A cada función le está asignada un número de derechos agrupados al titular de la función: derecho a un sueldo determinado, al ascenso, y a las inmunidades y privilegios diplomáticos.

Las funciones públicas están destinadas a hacer de los actos jurídicos y de los actos materiales, manifestaciones de voluntad y actividad, que tienen por titular personas físicas, necesarias para ejercer los poderes atribuidos a la función en los límites de la competencia determinada.

La Administración, personal y moral, tiene necesidad de personas físicas que pongan su actividad al servicio del cumplimiento de sus fines, de sus actividades. La función supone la existencia de un funcionario. El funcionario será según esta idea, la persona física que cumple una función pública. Desde luego se percibe que la función, supone una prestación de actividad por parte de individuos determinados.

Hay quien supone que la actividad ha de prestarla el funcionario, especialmente el funcionario empleado, de un modo permanen-

(12) PAUL NEGULESCO: *Principes du droit international administratif*. Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye. Tomo 51. 1935; págs. 597 y sigs.

te; pero según nuestro modo de ver, no es ésta nota de la permanencia, precisa para caracterizar el concepto. Basta sencillamente que se haga algo, teniendo la vista puesta en el interés público y lo que se haga, por muy circunscrito que aparezca, por el tiempo, será una función pública y la persona que la realice un funcionario de la misma condición. La temporalidad no priva a los individuos del carácter de funcionarios. Santa María de Paredes define al funcionario público, a todo el que por disposición inmediata de la ley o por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa del ejercicio de funciones públicas (13).

Las personas físicas regularmente designadas por la autoridad competente para ejercer una función de carácter internacional ¿pueden ser consideradas como funcionarios internacionales? ¿Cómo definir al funcionario internacional? ¿Cuáles son los caracteres que les permite diferenciar de otros funcionarios?

El Estatuto del Personal que se adoptó en Ginebra el 1 de julio de 1926 (14) comienza diciendo en su primer artículo que los individuos que componen el Secretariado de la Sociedad de las Naciones son funcionarios internacionales, responsables del cumplimiento de sus funciones sólo ante el Secretario General y que no pueden pedir ni recibir instrucciones de ninguna otra autoridad. En la medida en que gozan de privilegios e inmunidades diplomáticas, tienen el deber de cumplir escrupulosamente sus obligaciones privadas y de observar las leyes y reglamentos de policía vigentes.

¿Cómo distinguir nosotros aquellos funcionarios que, cumpliendo una función de carácter internacional, no tienen la categoría de verdaderos funcionarios internacionales?

Siguiendo a Gascón y Marín (15) diremos que, para que un particular sea funcionario de un Estado, es necesario que su nombramiento sea hecho por la autoridad de ese Estado, que su actividad sea

(13) VICENTE SANTA MARÍA DE PAREDES: *Curso de Derecho Administrativo*. Victoriano Suárez. Madrid, 1912, pág. 265.

(14) *Règlement sur les statuts du personnel du Secrétariat de la Société des Nations*. Geneve, pág. 19.

(15) JOSÉ GASCÓN MARÍN: *Fonctionnaires internationaux*. «Recueil des Cours de l'Académie de Droit International». París, 1931, tomo 41, III; pág. 737.

realizada al servicio público de ese mismo Estado y en la mayoría de los casos, que el titular de la función sea ciudadano de ese Estado; el funcionario así calificado será considerado como funcionario nacional. Por el contrario, si el nombramiento está realizado por órganos de organismos internacionales, si la actividad de la persona nombrada tiene por misión la realización de servicios de naturaleza internacional, si la condición de nacionalidad no juega un papel preponderante para el desempeño de la función, nos encontramos entonces en presencia de un funcionario internacional.

No es suficiente para calificar a una persona como funcionario internacional, que ésta preste sus servicios en las oficinas de un Organismo internacional; puede ello ocurrir, en efecto, cuando la relación jurídica no sea enteramente internacional, así, por ejemplo, un acuerdo internacional designa a ciertos Estados, para que por medio de sus funcionarios desempeñen funciones, cuya finalidad no se encuadran enteramente en un verdadero servicio internacional. No es suficiente tampoco que su nombramiento sea obra de órganos internacionales, para que el funcionario tenga tal carácter. Es preciso la unión de los distintos elementos, mencionados anteriormente.

Quien, a mi juicio, llegó a definir mejor a los funcionarios internacionales, condensando en una breve definición todos sus elementos integradores fué Suzanne Basdevant. El funcionario internacional, según Basdevant (16) se define como «el individuo encargado por los representantes de varios Estados o por un organismo que procede en su nombre, después de un acuerdo entre Estados y bajo el control de unos o de otros, de ejercer, en tanto estén sometidos a reglas jurídicas especiales, de un modo continuo y exclusivo, funciones que tengan como base el interés general de los Estados en cuestión.»

Descomponiendo la definición de Basdevant, fácilmente penetramos en el verdadero sentido del funcionario internacional. Aquel individuo, o aquellos individuos que nombrados por un organismo internacional, desempeñan su función, con miras al interés general, es decir, al interés de la comunidad internacional. Toda aquella fun-

(16) *Les Fonctionnaires internationaux*. París, 1951; pág. 27.

ción internacional no supeditada al interés de todos los Estados o de la mayoría de ellos, no puede encuadrar a su titular en el calificativo de funcionario internacional.

Rapisardi Mirabelli concreta su definición sobre funcionarios internacionales de la siguiente forma: «Diciamo «funzionario (o «agente») internazionale» nel senso più lato ogni individuo, che per conto di un'Unione di Stati o di altra entità internazionale esercita una qualche funzione inerente allo scopo dell'entità anzidetta, dipendendone direttamente, cioè sottostando al Diritto «internazionale interno» di essa, secondo il quale viene regolato il suo reclutamento, il complesso dei suoi diritti e doveri, delle sue reponsabilità e delle sue eventuali garanzie» (17). El célebre profesor de la Universidad de Siena tiene un concepto del funcionario internacional de carácter amplio; considera agentes diplomáticos y consulares son nombrados por su Estado, sin como requisito fundamental, al igual que hemos visto en Basdevant y en Gascón y Marín, limitar la función al interés general de la comunidad internacional y prescindir de toda aquella actuación que por su nacionalidad pueda quedar influida.

También se habla de funcionario internacional, con la amplitud y precisión de lo que en sí encierra ese término, en el proyecto inglés presentado el 16 de julio de 1937, la reunión plenaria del Comité de los veintisiete Estados firmantes del pacto de no intervención en la guerra civil española, con motivo del control realizado en los puertos españoles, por agentes encargados de cumplir el acuerdo de Londres.

Algunos autores, quizás basados en las funciones de carácter internacional que realizan los agentes diplomáticos y consulares, han calificado el desempeño de sus funciones como verdaderas funciones internacionales. Pero un detenido examen de la cuestión nos lleva a resultados negativos. Verdaderamente el agente diplomático y consular desenvuelve su actividad en el campo internacional, pero el móvil de su actuación se canaliza por unas directrices trazadas ya por su Estado correspondiente, realizando una misión particularista, aun cuando ésta se traduzca en un bienestar de carácter internacional. Los agentes diplomáticos y consulares son nombrados por su Estado sin

(17) Ob. cit., pág. 261.

necesitar el consentimiento multilateral de ciertos Estados, ni el consentimiento de órganos internacionales. Su labor se particulariza a fines determinados, sin encauzarse a fines propiamente internacionales.

Al puntualizar las conclusiones definitivas sobre los funcionarios internacionales, queremos resaltar una vez más el carácter eminentemente internacional de su actuación, sin depender para nada en su actividad funcional de rutas trazadas por el Estado de su nacionalidad. Creemos que la teoría mantenida por Basdevant al definir los funcionarios internacionales, es la que mejor se adapta a lo que es en sí, el funcionario internacional (18).

NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LOS FUNCIONARIOS INTERNACIONALES

Es muy controvertida la determinación de la naturaleza jurídica de la relación que liga al funcionario con el Estado. Existen muchas doctrinas en torno al problema. Unos consideran a esa relación como un contrato privado, otros, como una relación unilateral; otros como una relación bilateral; otros de carácter contractual y reglamentaria, y otros, en fin, como un contrato público.

La primera doctrina tiene pocos defensores. La relación de contrato privado fué defendida en el siglo pasado en pro de la inamovilidad de los funcionarios. Aquellos que califican la relación entre la Administración y el funcionario como una relación de carácter unilateral, confiesan todos los derechos a la Administración. Los mantenedores de que la relación jurídica tiene un carácter bilateral, razonan de que no existe una doble obligación, sino que en realidad existe un doble consentimiento y una doble obligación, y así, pues, se trata de un acto bilateral y contractual. Los partidarios de la posición contractual y reglamentaria, califican a la relación de carácter mixto: reglamentaria y contractual. Bonnard sostiene que los poderes y deberes del funcionario se fijan por leyes y reglamentos, es decir, de un modo

(18) Ob. cit., pág. 27 y sigs.

unilateral por la autoridad legislativa o administrativa, y por vía general e impersonal (19).

Junto a esa breve exposición de doctrinas que califican la relación entre la Administración y el funcionario requisito previo para adentrarnos en el fondo de la cuestión, quiero señalar, recogiendo la posición admitida por el ilustre tratadista de Derecho Administrativo Alvarez Gendin, que la relación existente entre el funcionario y la Administración tiene el carácter de contrato público. Existe la coincidencia de dos voluntades, pero a la vez se aparta de la corriente característica del contrato, cayendo en la esfera del Derecho público, porque existen unas normas legales o reglamentarias que lo regulan que es el Estatuto de la relación jurídica con el funcionario. Así, la figura del contrato es *sui generis*, participa de la relación contractual, si bien más inestimable que el contrato privado, por eso su naturaleza es de carácter público (20).

Hechas esas breves consideraciones sobre la relación existente entre la Administración y el funcionario; toca ahora señalar en el terreno del Derecho Administrativo Internacional cómo se desenvuelve o, mejor dicho, cómo calificamos la relación existente entre la Administración internacional y el funcionario de carácter internacional. Para ello precisamos señalar la existencia de diversas clases y categorías de funcionarios, ya que su situación no es la misma para todos, ni el derecho aplicable. La situación de los funcionarios honorarios —dice Gascón y Marín— es diferente de la de los funcionarios propiamente dichos; la situación de funcionarios de un servicio internacional de una Unión, nombrados por uno sólo de los miembros de la mencionada Unión y sometido a su Gobierno, es muy diferente de la situación de aquellos funcionarios nombrados por los órganos internacionales, y sometidos a las reglas nacidas de un acuerdo internacional, por ejemplo, de la Sociedad de las Naciones, de la O. N. U., de la

(19) JULIO ALVAREZ GENDIN: *Tratado de Derecho Administrativo español*. Editorial Bosch. Barcelona, 1954; pág. 406 y sigs.

(20) Ob. cit., pág. 408.

Oficina Internacional del Trabajo, del Instituto de Agricultura de Roma (21).

Si examinamos el Estatuto del personal de los funcionarios de la Sociedad de las Naciones, de la O. N. U. y de otros organismos internacionales, sin profundizar en el sentido de los términos en que están redactados, fácilmente se desprende que la situación de esos funcionarios internacionales tiene carácter contractual.

En efecto, en el Estatuto del personal de la Sociedad de Naciones, se dice en el art. 13 que los funcionarios recibirán el nombramiento con la firma del Secretario General o del Subsecretario encargado de la Administración interior, autorizado para estos casos. La recepción de la carta de nombramiento viene a constituir un consentimiento tácito por parte del funcionario; calificándose la aceptación como un contrato. En el nombramiento se estipula, entre otras condiciones, la naturaleza del compromiso, la fecha de entrada en la función y la duración del compromiso.

Se habla de contrato en las numerosas reglamentaciones del personal existente. Todo ello viene a confirmar la idea, ya enunciada anteriormente, que la relación existente entre la Administración internacional con el funcionario, se perfila en la idea del contrato. En el consentimiento de ambas partes descansa la idea de relación. Pero ese contrato, por el interés eminentemente público de la función que crea, al regular intereses que escapan de la esfera privada y desenvolverse en la esfera de comunidad internacional, tiende a calificar a esa relación de contractual, como un contrato eminentemente público. Tesis ésta aceptada por la inmensa mayoría de los tratadistas de Derecho administrativo internacional (22). Las personas que cumplen funciones definidas en la naturaleza pública de la relación son verdaderos funcionarios, son particulares que jurídicamente son titulares de un empleo, en el cual ellos cumplen funciones de naturaleza diversa, pero

(21) *Fonctionnaires internationaux*. Tomo 41, 1932; pág. 746.

(22) GASCÓN Y MARÍN, BASDEVANT, NEGULESCO, RAPISARDI MIRABELLI, son los autores más destacados; coincidiendo todos ellos y otros más en la valoración jurídica existente entre la Administración internacional y el funcionario, de carácter contractual.

siempre esas funciones tienen el carácter de funciones públicas, pero de naturaleza internacional. Su actividad no es una actividad privada, ellos proceden como órganos de una administración, en virtud de un poder que no está basado en el derecho interno, sino por el contrario, creado en virtud del Pacto.

NOMBRAMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS INTERNACIONALES

No existe una regla uniforme sobre nombramiento de funcionarios internacionales, caracterizándose por su gran diversidad en cuanto a los requisitos de forma. Cada órgano internacional tiene una forma especial, coincidiendo en todos ellos la sustancialidad de calificar a los funcionarios internacionales. Por ello, precisamos de una base lógica, que se desenvuelva teniendo como puntos de mira la diversidad de los órganos y la diversidad de las funciones a realizar.

Existen en la administración internacional funcionarios de autoridad, personas que realizan los mandatos de su Gobierno, y verdaderos funcionarios que cumplen las funciones técnicas, burocráticas, en el seno de los diversos organismos, de los agentes de autoridades internacionales.

Gascón y Marín hace notar la diferencia esencial entre el procedimiento de nombramiento reglamentado por una convención internacional, y el procedimiento seguido en virtud de reglamentos de administración internacional, que no tienen el carácter de un derecho convencional. También establece una distinción entre el sistema de nombramiento en virtud del cual un Estado da el mandato o poder de operar el nombramiento del funcionario para los servicios internacionales y el sistema que confiere a un órgano de naturaleza internacional el derecho a realizar ciertos nombramientos de funcionarios. Existen casos también en los cuales el nombramiento es hecho por la misma convención internacional, tal fué el caso de nombramiento del primer Secretario general de la Sociedad de las Naciones; y el del Secretario general de la O. N. U. (23).

(23) Ob. cit., pág. 760.

Pero los casos más interesantes son aquellos nombramientos hechos en el seno de un organismo administrativo internacional, que funcionan de modo permanente. Tales son los nombramientos hechos por el Consejo de la Sociedad de las Naciones, por la Asamblea General de la O. N. U., de personas que vienen a desempeñar funciones en las mencionadas instituciones. Citaremos los nombramientos de funcionarios para la Alta Comisaría de la ciudad libre de Dantzig, los nombramientos para la Comisión del Gobierno del Sarre, para la Alta Comisaría para refugiados; para ciertos Comités de organización técnica de la Sociedad de las Naciones y de la O. N. U.; los nombramientos para el Comité financiero, los cuales no representan a sus Gobiernos respectivos, ni son portadores de ninguna política oficial, ya que ellos actúan dentro del cauce de la política general, que patrocina la llamada Sociedad Internacional. Lo mismo diremos de otros organismos internacionales: Oficina Internacional del Trabajo, Comités de Higiene, Comisión permanente de Mandatos y de Fideicomisos internacionales, etc.

Existen también otros organismos internacionales donde el nombramiento de sus funcionarios siguen modalidades distintas. Así podemos citar algunos Comités, como el Comité de trata de blancas, protección a la infancia, de estupefacientes, etc.; donde sus miembros son nombrados por sus Gobiernos respectivos, sobre invitación hecha por el Consejo para designar a sus representantes.

Hemos repetido en varias ocasiones que el nombramiento de los funcionarios internacionales no obedece a reglas predeterminadas, sino que ellas varían según los casos, revistiendo formas muy partiulares. Así, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo tiene un carácter especial en lo que se refiere al nombramiento de Director. Ese Consejo de Administración no se compone solamente de personas nombradas por el Gobierno de los Estados miembros, sino también por representantes patronales y obreros. He aquí un nombramiento donde no se sigue al pie de la letra la regla general, es decir, la decisión unánime de los Estados, sino que órganos colegiados, pero de naturaleza internacional, son los que vienen a intervenir en la elección.

En el Derecho interno, el nombramiento de funcionarios se reali-

za, bien en virtud de disposiciones legales, bien por vía de elección, o bien por decisión de las autoridades competentes.

En el orden internacional igualmente existen diferentes medios de realizar los nombramientos de funcionarios. Así el nombramiento puede ser hecho por el acuerdo institucional mismo del Órgano, tal fué la designación de Secretario General de la Sociedad de las Naciones, realizado en el anexo del Pacto. El nombramiento puede realizarse en otros casos, por vía de elección, tal sucede con la designación de los jueces del Tribunal Permanente de Justicia Internacional y del Tribunal Internacional de Justicia. Otra modalidad se patentiza en el nombramiento para jueces del Tribunal Permanente de Arbitraje. En otros casos, se suele usar un sistema mixto; ciertos miembros son elegidos, bien por elección o por nombramiento de un Estado determinado y el resto por órganos de verdadera naturaleza internacional.

Precisamos hacer notar que el término amplio de funcionario internacional cubre también para esa categoría de agentes de ciertos organismos, que por su carácter técnico desempeñan los titulares del mismo una función de naturaleza pública, en un medio internacional.

Otra cuestión ligada al nombramiento de los funcionarios internacionales es la cuestión de la nacionalidad. En ciertos casos se exige determinada nacionalidad para el desempeño del mismo.

La nacionalidad como vínculo político-jurídico que liga al individuo con su Estado, viene a producir una serie de consecuencias no sólo en la esfera interna, sino en la internacional. La nacionalidad juega un papel importante para la designación de los funcionarios internacionales y no puede quedar al margen en toda reglamentación del personal de los Organos internacionales. En numerosos casos se exige una determinada nacionalidad para ocupar un cargo determinado, así, por ejemplo, para la presidencia del Consejo del Puerto de Dantzig, se exigía que el titular del mismo tuviese la nacionalidad suiza.

El Estatuto del personal, que se adoptó en Ginebra en julio de 1926, entre otras cosas dice lo siguiente: la clasificación de los funcionarios se hará por categorías; el personal se nombra por el Secretario General, exigiéndose la aprobación del Consejo si el sueldo excede de ocho mil francos suizos anuales. El Secretario General se asesora, para todo lo relativo a los funcionarios, de un Comité de nom-

bramientos y estos últimos deben tener una serie de formalidades. Se nombran por concurso, estableciéndose que todos los puestos del Secretariado son accesibles por igual a los hombres y a las mujeres, conforme al artículo 7.º del Pacto de la Sociedad de las Naciones.

Las cuestiones de nacionalidad tenidas en cuenta para la designación de los funcionarios internacionales, tienen por objeto evitar que los funcionarios de los Organos internacionales, encargados del cumplimiento de funciones que incumben a una Administración internacional, no se transformen en representantes de los intereses nacionales en el seno de esos organismos. Ya Balfour, en el informe enviado al Secretario General de la Sociedad de las Naciones, decía: que los miembros del Secretariado, una vez nombrados, no se encuentran al servicio de su país de origen, sino que temporal y exclusivamente están vinculados por entero a las funciones de la Sociedad de las Naciones.

La finalidad propuesta en la elección del personal de los Organismos internacionales, es puramente selectiva. Designar aquellos que por su capacidad y preparación puedan rendir una labor efectiva y práctica para los intereses de la comunidad internacional. Por ello, un criterio objetivo de selección es el que predomina sin tener para nada en cuenta los intereses puramente políticos, y sí en cambio, la preparación técnica suficiente para auxiliar a la labor propuesta trazada por los órganos internacionales.

Otra cuestión que precisamos aclarar en lo que respecta al nombramiento de los funcionarios internacionales, es la posición del Estado de origen, sobre la autorización dada a sus nacionales para el desempeño de funciones internacionales. La autorización dada por el Estado de origen ¿es de mera formalidad, o por el contrario especifica una serie de requisitos que el candidato a un puesto internacional tiene que llenar? Creemos que la autorización dada por el Estado de origen es esencial y básica y no un mero trámite de carácter formulario. Así, los Estatutos sobre funcionarios, tanto de la Sociedad de las Naciones como de la O. N. U., especifican que ninguna propuesta a candidato para funcionario internacional puede ser aprobada, sin tener antes el beneplácito de su Estado. Pero tenemos que sentar previamente que para el Estado de origen siempre constituye un alto honor que uno de sus nacionales pueda desempeñar funciones de carácter

internacional, y por ello suele designar o proponer aquellas personas que por su preparación técnica y sus ideales políticos no comprometan la marcha normal de la función internacional. Hoy, que tanto se mira el ideal político para el desempeño de esas funciones, y tan intensa es la presión ejercida por algunos Estados, que sólo miran su propio interés obstaculizando todo ideal que se traduzca en beneficios generales; tal es el caso de Rusia: Estado que sólo tiene como meta política la implantación como convivencia un ideal político encarnado en él y supeditándolo todo a ese credo de difícil realización, vulnerando todo principio de solidaridad internacional.

DERECHOS Y DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS INTERNACIONALES

El desempeño de toda función lleva consigo un conjunto de derechos y deberes, amparadores de la función y de los derechos de los particulares que ven así *garantidos* sus propios intereses. Si en la esfera de la Administración interna constituye un postulado fundamental, ese principio en la esfera internacional forma un elemento básico que no puede desconocerse y menos menospreciarse.

El deber primario de todo funcionario es cumplir la función designada. Este deber es general a toda Administración. Así, el art. 71 del Estatuto de la Oficina Internacional del Trabajo dice que la permanencia en la Organización Internacional del Trabajo tiene por condición su buena conducta y el cumplimiento satisfactorio de sus funciones, y el art. 3.º, sobre el Estatuto del personal, dice que los funcionarios están obligados a observar la mayor discreción en todas las cuestiones oficiales de carácter confidencial. No pueden publicar, mientras lo sean, a título personal o en colaboración, libros, folletos, artículos o discursos, o pronunciar conferencias o discursos relativos a la actividad de la Sociedad de las Naciones o de la Organización Internacional del Trabajo, o comunicar informes no públicos de que hayan tenido conocimiento por su situación en el Secretariado, salvo a título oficial y con la autorización del Secretario General.

Lealtad, discreción y conciencia en las funciones asignadas, viene a ser el credo funcional a todo empleado. He aquí encerrados los prin-

cipios de conducta a observar de los llamados funcionarios internacionales. La transgresión a uno de ellos en el cometido de la función se traduce en una conducta amoral, de grave responsabilidad por los intereses a tutelar, que quedan violados. Por ello, en los Estatutos reguladores de todo personal en la esfera administrativa internacional, se especifican una serie de sanciones a las que queda sometido todo funcionario al vulnerar aquellos principios tutelares de los intereses de la comunidad internacional

El carácter especial del funcionario lleva consigo ciertas incompatibilidades, que tienen por fin mantener al funcionario su carácter internacional y su independencia ante su Estado, miembro o no del Organismo internacional, de que se trate. Así, se propuso que ningún miembro del Secretariado de la Sociedad de las Naciones podría presentar su candidatura para puesto de carácter político en su país. Fué tal la aceptación de los Estados integradores de la Comisión de personal que esa idea fué recogida como precepto reglamentario en el artículo 4.º del Estatuto del personal de la Sociedad de las Naciones. Con ello se quiere que la actuación del funcionario internacional se desligue de todo compromiso de carácter político, con su país de origen. De esa forma la independencia de la función queda asegurada.

La existencia de un orden jerárquico en la Administración internacional, sobre todo en aquellos organismos de gran complejidad y de número elevado de empleados, como ocurre en nuestros días con los funcionarios de la O. N. U., supone una serie de deberes, necesarios para cumplir el fin encomendado, y también una postura de subordinación con respecto a la situación de aquellos funcionarios de rango inferior. Todo ello se mantiene en un plano de coordinación, ya que no es posible realizar una Administración internacional fructífera si las relaciones no se desenvuelven en una coordinación estrecha. Con ello se vienen a garantizar los intereses generales; con un principio de autoridad básica, para hacer respetar las órdenes emanadas de los órganos competentes. La labor se canaliza por los estrechos moldes de una conducta vigilada; de esa forma, la puesta en marcha de la Administración internacional la hace discurrir por senderos bien trazados, donde nunca se encontrará un fallo o tropiezo que imposibilite la realización del fin trazado.

La conducta del funcionario internacional en el desempeño de su función, debe caracterizarse por su imparcialidad y objetividad. No hacer declaraciones o manifestaciones de voluntad en libros, folletos, cartas, conferencias, ni publicar informaciones reservadas. Con ello se quiere evitar que el funcionario internacional se incline a miras particulares, dando a la función todo el empuje, la máxima seguridad y garantía para el buen desempeño de la misión. El funcionario debe rendir todo su esfuerzo para que resplandezca siempre la independencia y la lealtad a los principios que aceptó al firmar su compromiso con el Organismo Internacional. Por ello se recomienda y se sanciona que el funcionario internacional no acepte condecoraciones, ni distinciones honoríficas, que puedan inclinar su voluntad.

Un principio esencial en la vida administrativa —dice Gascón y Marín— es la existencia de una responsabilidad. Se conoce en el derecho interno la responsabilidad de los funcionarios y subsidiariamente en ciertos casos la responsabilidad de la Administración misma.

En la esfera internacional existe también una responsabilidad del funcionario. Los actos de éste no pueden quedar en la impunidad cuando exista una violación de su mandato, o no cumpla fielmente los reglamentos aprobados. Con ello se quiere dar a la Administración internacional cierta estabilidad y recta dirección. La responsabilidad del funcionario internacional se localiza ante sus superiores jerárquicos, y en último extremo, ante un Tribunal de carácter administrativo, donde toda reclamación será acogida y toda infracción será castigada.

No existe una regla uniforme en la Administración internacional sobre la responsabilidad del funcionario internacional. Varía de un Organismo a otro, de una función a otra, de una infracción a otra; es decir, que la catalogación de la responsabilidad no se desenvuelve por un cauce determinado, sino que va variando sin llegar a concretarse en una postura definida. Esta variedad en cuanto a la consideración de la infracción es general, se reconoce una responsabilidad que siempre queda asegurada y mantenida. Por ello, nunca queda desamparado el funcionario y mucho menos la Administración internacional.

Las sanciones son definidas por el Estatuto de los funcionarios internacionales de la siguiente forma: *avertissement blame*, *reduction de traitement*, *rétrogradation*, *renvoi saut preavis* *renvoi sans preavis*,

avec faculté pour le Directeur de prononcer la déchéance prévue au règlement de la Caisse des pensions (art. 72).

En general —dice Gascón y Marín— esas sanciones son aplicadas en el orden de graduación, que establece el artículo 72 del Reglamento del funcionario internacional, pero en caso de falta grave ellas pueden ser proporcionadas a la gravedad particular de la falta. Entendiendo por falta grave, no sólo aquella realizada en el ejercicio de la función, sino fuera de la misma; por ejemplo, que menoscabe la reputación pública del Organismo y en particular todo uso o toda tentativa de uso, de funciones oficiales, a fin de obtener ciertas ventajas de carácter pecuniario.

El primer derecho de toda persona nombrada para el desempeño de una función o empleo, es realizar fielmente la función en los límites previstos en los estatutos. Este derecho lleva consigo una remuneración, un sueldo compensatorio del esfuerzo material, prestado a la función. Todo funcionario internacional tiene derecho a una compensación económica, compensación que, junto al desempeño de la función propiamente dicha, vienen a caracterizar al funcionario. La cuantía varía según los reglamentos y según el puesto, pero todos ellos tienen que percibir las compensaciones asignadas, salvo aquellos funcionarios que realizan su misión de forma honorífica.

La revocación de nombramiento del funcionario internacional está sometida a la reglamentación general de los mismos. Mientras para algunos funcionarios, aquellos que ocupan la escala suprema en la organización administrativa internacional, se requiere la partición de algunos órganos (Asamblea general y Consejo de Seguridad); para otros, de escala inferior, sólo se someten a la competencia del superior jerárquico, para el cese de las funciones, sin intervenir para nada el órgano internacional propiamente dicho.

El funcionario internacional se siente protegido en sus derechos y deberes, haciendo valer sus garantías ante un órgano de carácter administrativo, donde se examina toda intervención abusiva por parte de la Administración internacional, y donde son sancionadas las faltas graves que en el desempeño de la función pueda incurrir el funcionario internacional.

Dada la multiplicidad de esferas que la nueva organización inter-

nacional lleva consigo, y para la mejor efectividad de sus funciones, se generaliza en todos los Estados la idea de que los funcionarios internacionales posean una preparación técnica suficiente, con el objeto del mejor aprovechamiento de su actividad; traduciéndose en un pleno rendimiento del obrar y rapidez en el servicio administrativo internacional. Por ello, en todos los Estados se van creando escuelas de capacitación para los funcionarios internacionales, formando a individuos en aquellas materias que serán básicas para el desempeño de su función. Poco a poco se va generalizando aquella idea, y en nuestros días viene a constituir una realidad, digna de ser citada, la intervención de la O. N. U. en la formación de sus funcionarios, penetrando también esta idea en algunas instituciones jurídicas, como el Instituto Hispano-Luso Americano de Derecho Internacional, que en la última reunión del Consejo Directivo, celebrada en diciembre de 1954, acordó proponer a los Estados integradores de la Comunidad Hispano-Luso-Americana la creación de una escuela de formación para los funcionarios internacionales. Con estas medidas y otras más que se pueden citar, se viene a patentizar el hecho necesario y sentido en nuestros días de que el funcionario internacional posea una formación económica y jurídica, que le facilite la tarea en cualquier momento de su actividad.

INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS DE LOS FUNCIONARIOS INTERNACIONALES: SU FUNDAMENTACIÓN

En virtud de una costumbre muy antigua, se reconoce a los Embajadores y a los miembros de las misiones diplomáticas acreditadas en el Estado donde ejercen su actividad diplomática, un cierto número de privilegios e inmunidades que se comprenden bajo el nombre de inmunidad diplomática, necesarias para *garantir* la independencia de su función.

Estos privilegios vinculados a los agentes diplomáticos hizo que a finales del siglo XIX fuese extendido a una serie de personas que por su actividad requerían una serie de garantías e independencia funcional, básicas para el buen cumplimiento de la función que tenían que

realizar. Tales fueron los privilegios que empezaron a gozar algunos funcionarios internacionales en los Organos surgidos a finales del siglo XIX. Pero a medida que las realizaciones de los Estados fueron más estrechas y un intercambio más intenso se hizo necesario, surgieron nuevos problemas y nuevas soluciones. Este desarrollo fué incrementándose después de la guerra 1914-18, con el nuevo ajuste que tomó la Sociedad internacional debido al Pacto de la Sociedad de las Naciones, llegando a su punto álgido en la nueva estructuración que el mundo de nuestros días vive intensamente, con la Carta de las Naciones Unidas.

Toda la estructuración política surgida en 1914 vino a traducirse en una serie febril de organismos internacionales; oficinas, comisiones, tribunales, etc. Llevó consigo todo ello un aumento del personal adscrito a esos nuevos órganos, con derechos y obligaciones, con privilegios e inmunidades.

Los autores de Derecho internacional anteriores a 1914, guardan silencio sobre las inmunidades diplomáticas a los funcionarios internacionales. El Instituto de Derecho Internacional elabora en Cambridge, en 1895, y en Venecia, en 1896, un Reglamento sobre inmunidades diplomáticas y consulares, extendiendo estos privilegios solamente a los miembros del cuerpo diplomático y consular. Autores ya más recientes se ocupan de la cuestión. Así, Fauchille, en su *Tratado de Derecho Internacional Público* (24) plantea la cuestión, pero sin llegar a discutirla. Secretan en un estudio interesantísimo sobre los agentes de la Sociedad de las Naciones (25) preconiza la unificación por una convención internacional de los privilegios e inmunidades aplicables a los agentes diplomáticos y a los funcionarios internacionales, y estima que la reglamentación elaborada por el Instituto de Derecho Internacional, en las sesiones de Hamburgo y Cambridge, puede servir de base a esa convención.

El Instituto de Derecho Internacional vuelve de nuevo en la sesión

(24) PAUL FAUCHILLE: *Traité de Droit International Public*. Tomo 1. París, 1921; pág. 60.

(25) JEAN SECRETAN: *Inmunidad sobre los Agentes de la Sociedad de las Naciones*, en la «Revista de Derecho Internacional Privado», 1925.

de Bruselas de 1923 a plantear la cuestión de las inmunidades diplomáticas, extendiéndolas ahora a los miembros del Secretariado de la Sociedad de las Naciones.

En la sesión de Bruselas de 1923, el Instituto de Derecho Internacional decidió sobre proposición de sir Cecil Hurst, poner en estudio la cuestión de las inmunidades diplomáticas, de los miembros del Secretariado de la Sociedad de las Naciones. Esta cuestión fué discutida en la sesión de Viena de 1924, al comentar el art. 7, párrafo 4.º del pacto de la Sociedad de las Naciones, que dice: que los agentes de la Sociedad de las Naciones se beneficiarán de los privilegios e inmunidades diplomáticas en el ejercicio de sus funciones.

La Sociedad de las Naciones planteó directamente la cuestión, nombrando al efecto un Comité de expertos para la codificación progresiva del Derecho Internacional, que, entre otras cuestiones, discutió los privilegios e inmunidades diplomáticas de los agentes de la Sociedad de las Naciones. El Comité de expertos presentó en enero de 1926 un cuestionario de materias para su codificación. Regulándose en el apartado B los privilegios e inmunidades diplomáticas, para los representantes de la Sociedad de las Naciones y de sus agentes, en el ejercicio de sus funciones; para los jueces y el personal del Tribunal Permanente de Justicia internacional; para los representantes destacados a título permanente ante la Sociedad de las Naciones por diversos Estados; para los miembros de las Comisiones y de las oficinas internacionales a los cuales no se le han conferido por tratado los privilegios e inmunidades diplomáticas (26).

En el campo doctrinal se nota una fuerte tendencia a vigorizar la posición de los funcionarios internacionales y, para ello, rodean al funcionario de una serie de garantías y de privilegios que si no llegan a una asimilación completa con los agentes diplomáticos, reciben gran parte de los privilegios que éstos gozan (27).

La O. N. U., creando nuevos órganos, dió origen a un aumento

(26) SOCIÉTÉ DE NATIONS: *Comité d'experts pour la codification progressive du droit international des Nations*. Genève, 1927; pág. 85.

(27) La doctrina se muestra favorable en otorgar a los funcionarios internacionales los privilegios e inmunidades suficientes para garantizar el desempeño de su función internacional.

considerable de las personas adscritas a los mismos. Así, en 1951, dice Rousseau (28), la O. N. U. cuenta 3.390 funcionarios, donde 1.156 tienen un contrato permanente, y 2.234 titulares de contrato temporal (1.902 con duración indeterminada y 332 con duración determinada). En 1946 existían 2.400 funcionarios, pasando en 1948 a 2.944, y en 1950 a 3.801; cuatro veces más que en la Sociedad de las Naciones. Más de la mitad del personal es de nacionalidad americana.

El Secretario General y los secretarios generales adjuntos, y en menor escala el personal superior, se benefician de un cierto número de inmunidades (29); precisándose en diversos instrumentos jurídicos internacionales (Convención de 13 de febrero de 1946 sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas. Acuerdo de 26 de junio de 1947 entre la O. N. U. y los Estados Unidos sobre inmunidad fiscal de la sede permanente de las Naciones Unidas, resolución adoptada por la Asamblea el 8 de diciembre de 1948).

Según el artículo 105 de la Carta de las Naciones Unidas: «la organización gozará sobre el territorio de cada uno de sus miembros, de privilegios e inmunidades que le son necesarios para atender a su fin» (30).

Las inmunidades diplomáticas tradicionales han sido reconocidas al Secretario general y a los secretarios adjuntos. Los funcionarios superiores del Secretariado se benefician solamente de la inmunidad de jurisdicción por los actos realizados en calidad oficial y de inmunidad fiscal. No se conoce, por el contrario, ninguna inmunidad de jurisdicción, cuando realizan una conducta extrafuncional, como, por ejemplo, un delito de espionaje.

Los privilegios e inmunidades que gozan los funcionarios interna-

(28) CHARLES ROUSSEAU: *Droit International Public*. Recueil Sirey. París, 1953, pág. 203.

(29) Sobre esta cuestión son muy interesantes los trabajos de PREUSS en el *American Journal* de 1937, págs. 555-578; y los de YUEN-LI-LIANG publicado también en el *American Journal* en 1947, págs. 445-447.

(30) DAVID JAYNE HILL: *Immunités diplomatiques et consulaires et immunités a reconnaître aux personnes investies de fonctions d'intérêt international*. Informe presentado en el Instituto de Derecho Internacional, en la reunión de Lausanne en 1927.

cionales en la nueva Administración internacional, proceden de una parte de la Carta de las Naciones Unidas y de reglas constitucionales de las instituciones especializadas o de organismos internacionales, de otra parte, de un sistema de convenciones concluidas entre la organización internacional considerada y los Estados miembros de esa organización y, en particular, entre una organización internacional con el Estado donde radica la sede del Organismo Internacional (31).

En ese orden de ideas se pueden citar las disposiciones de la convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas aprobadas por la Asamblea General de 13 de febrero de 1946 y la Convención multilateral de Nueva York de 31 de noviembre de 1947. La primera Convención General se refiere a los privilegios e inmunidades de los funcionarios de la O. N. U. (capítulos VI y VII); la segunda se refiere a los privilegios e inmunidades de los funcionarios de las instituciones especializadas (O. I. T., F. A. O., U. N. E. S. C. O., O. A. C. I., etc.).

La Convención general de 13 de febrero de 1946 establece una diferencia entre los privilegios e inmunidades entre el Secretario general y sus adjuntos, de una parte, y el resto del personal internacional, de otra. Los primeros, lo mismo que sus familiares, se benefician de aquellos privilegios que gozan los agentes diplomáticos. No ocurre igual con el resto del personal internacional. Esta distinción significa en el terreno práctico que mientras los funcionarios internacionales gozan en principio de privilegios e inmunidades mientras desempeñan una misión oficial, el Secretario general y sus adjuntos gozan de esos privilegios e inmunidades independientes del ejercicio de toda misión. En otros términos, mientras que el conjunto del personal no se beneficia de los privilegios diplomáticos a título personal, ya que éstos se fundamentan en el desempeño de la función, en los que no se tiene en cuenta el interés de la persona, sino el de la organización internacional que ellos sirven; el Secretario general y sus adjuntos, por el

(31) Art. 105 de la Carta de las Naciones Unidas; art. 40, párrafo 2.º de la constitución de la O. I. C. de 9 de octubre de 1946; art. 12 de la constitución de la U. N. E. S. C. O.; art. 4.º de la constitución de la F. A. O. de 16 de octubre de 1945; art. 9.º del acuerdo relativo al Fondo Internacional, y el artículo 7.º relativo al Banco Internacional.

contrario, se benefician de los privilegios e inmunidades a título personal, lo mismo mientras desempeñen la función que fuera de la misma (32). Los privilegios e inmunidades protegen al Secretario General, sus adjuntos y familiares, lo mismo cuando se encuentren en el país de origen que fuera de él. Esta cláusula ha sido dictada por un sentimiento de prudencia justificada por los sucesos de la crisis de 1939-41; se trata de proteger a los jefes de la Administración internacional contra los abusos posibles, por ejemplo en tiempos de guerra (33).

Por el contrario, la aplicación de privilegios e inmunidades sobre el territorio del Estado de origen en favor de sus nacionales da origen a un problema grave y complejo. La opinión más extendida es que para aceptar una limitación al ejercicio del Derecho de soberanía con respecto a lo nacional, debe prevalecer una disposición expresa de carácter excepcional. Carente de un acuerdo, en términos expresos, es difícil admitir que un funcionario internacional pueda efectivamente gozar de privilegios e inmunidades en su Estado de origen. La práctica es que en este sentido no se suelen presentar con frecuencia conflictos entre las inmunidades de los funcionarios internacionales, con los derechos de soberanía del país de origen.

La doctrina no suele aceptar una postura uniforme sobre inmunidades y privilegios de sus nacionales, como funcionarios internacionales, en el Estado de origen. Van Karnebeck, por ejemplo, delegado de Holanda en la Conferencia de La Haya de 1899, sostuvo que la soberanía nacional debe estar por encima sobre todo privilegio. Por el contrario, el internacionalista polaco Ludwik Ehrlich (34) sostiene que todo Estado puede por un acto de voluntad, reconocer a sus propios nacionales ciertos privilegios; ya que tales hechos no se oponen al principio de soberanía ni a cualquier otro principio de Derecho internacional. Argumenta el internacionalista polaco que los organismos comunes son siempre creados para el interés común de los Estados inte-

(32) Art. 12 de la Convención General de 13 de febrero de 1946; arts. 7 y 22 de la Carta de las Naciones Unidas.

(33) Un principio análogo, en cuanto a los privilegios o inmunidades diplomáticas, se encuentra también la sección 18 de la Convención relativa a las instituciones especializadas de 21 de noviembre de 1947.

(34) *Droit des gens*, Manuel 3.^a ed., Gracovie, 1947; pág. 265.

resados, concediendo el Estado tales privilegios en interés de todos.

El Instituto de Derecho Internacional ha resuelto la cuestión en favor de la independencia de los funcionarios en el ejercicio de su misión, sin distinción de territorio, es decir, en los mismos límites especiales del Estado de origen. Pero, simultáneamente, el Instituto de Derecho Internacional sugiere una solución factible: que los funcionarios internacionales no ejerzan sus funciones en el Estado de origen.

La Convención relativa a los Organos especializados de la O. N. U., de 21 de noviembre de 1947, da reglas generales válidas para el conjunto de esas instituciones, en lo que se refiere a su personal.

El Secretario General de la O. N. U. y los directores generales de las instituciones especializadas, según las dos Convenciones citadas, son competentes para determinar las categorías de funcionarios internacionales, sometiendo la lista nominativa de esos funcionarios a la Asamblea general y a los Estados miembros, para su aprobación (35).

Pasando ahora al examen de los privilegios e inmunidades de los funcionarios internacionales, diremos que la técnica de la codificación de esos privilegios es imperfecta y unificada. Se pueden distinguir cuatro métodos diferentes. El primero de esos métodos consiste en una enumeración expresa y taxativa (36). El segundo se limita a recoger otros acuerdos internacionales concluidos o por concluir (37). El tercer método se limita a recoger el derecho consuetudinario concerniente a las inmunidades diplomáticas en general (38). Y en cuarto lugar ci-

(35) Diversos Estados conceden a sus nacionales, funcionarios internacionales, pasaportes diplomáticos nacionales, aun cuando no estén obligados; de esa forma les aseguran una protección diplomática entre Estados, independiente de la que resulta de las Convenciones internacionales.

(36) Convención General de 13 de febrero de 1946, acuerdo con Suiza de 11 de junio de 1946, acuerdo relativo al Fondo Internacional y al Banco Internacional de Breton Woods de 22 de julio de 1944. Convención relativa a las inmunidades de instituciones especializadas de 21 de noviembre de 1947.

(37) Artículo 105 de la Carta de Organización de los Estados Americanos de Bogotá de 30 de abril de 1946. Art. 68 de la Constitución de la O. M. S. de 1946.

(38) Artículo 7, párrafo 4. del Pacto de la Sociedad de las Naciones de 28 de junio de 1919, ciertas disposiciones de la Convención general de 13 de febrero de 1946, relativa al Secretario General y sus adjuntos.

tamos el método de la cláusula general fundado sobre una base teológica. El primero, el tercero y el cuarto métodos en numerosos casos han sido combinados. El método cuarto está fundado sobre el respeto de la regla de la buena fe en el Derecho internacional, y es frecuentemente combinado con la formulación en un mismo texto de un mínimo de inmunidades enumeradas a título de ejemplo.

En todos esos casos, los privilegios y las inmunidades son otorgadas a los funcionarios internacionales independientes de su nacionalidad. En aplicación de diversas reglas convencionales, la organización internacional debe cooperar con las autoridades nacionales en interés de la justicia, velando para que su personal se amolde a las prescripciones de policía, no tolerando abusos en sus dominios.

La primera inmunidad y la principal otorgada a los funcionarios internacionales es la inviolabilidad. Con ella se asegura su independencia. No puede ser molestado ni por las autoridades públicas, ni por las particulares, y su persona debe estar al abrigo de toda violencia; es más, también sus efectos personales, correspondencia, etc.

Por lo que se refiere a la extraterritorialidad del funcionario internacional, diremos que, basándonos en la función que ocupa, ya sea de modo permanente, ya sea a título temporal, y como no es funcionario del Estado donde es nacional, no conserva su domicilio en su país, pero sí en el lugar donde presta sus funciones; resultando el pleno sometimiento a las leyes de su domicilio con el mismo título que los extranjeros de permanencia en el país de su residencia.

La inviolabilidad de domicilio del funcionario internacional no goza de pleno reconocimiento por parte de la doctrina y de la práctica internacional. Sólo goza de plena inviolabilidad la sede del órgano internacional, lugar donde se guardan los archivos y la correspondencia oficial. Puede ocurrir que un funcionario de ese órgano habite en la misma sede, entonces la inviolabilidad del mismo cubre la inviolabilidad de las habitaciones del funcionario.

Manifestación clara de la posición privilegiada que el funcionario internacional goza dentro de la vida administrativa de los Organos internacionales se canaliza entre otros efectos, por el uso de un pasaporte diplomático; pero a los efectos prácticos vienen a garantizar la función administrativa internacional.

La Conferencia sobre pasaportes celebrada en octubre de 1920, aprueba la siguiente disposición: la introducción de un pasaporte especial destinado a los agentes de la Sociedad de Naciones, que tiene el valor de un pasaporte diplomático en el territorio de los Estados miembros, y que facilita a los poseedores del mismo obtener de las autoridades de los Estados miembros visados diplomáticos.

La Asamblea General de la O. N. U., siguiendo al pie de la letra la marcha iniciada por la Sociedad de las Naciones, otorgó a sus funcionarios un pasaporté especial, siguiendo las reglas generales trazadas en la Conferencia de Ginebra de 1920. El pasaporte especial, otorgado al funcionario internacional, viene a constituir un privilegio más para los mismos, y una independencia en la función asignada. El pasaporte patentiza la realidad de una función que sale de las miras particulares del funcionario nacional, para desenvolverse dentro del cauce general que toda función internacional tienda a desarrollar. El pasaporte del funcionario internacional indica ya la clase de función desempeñada, el nombre del interesado y la permanencia asignada en su carácter de permanente o eventual. Será visado por los Estados de la O. N. U. cuando el funcionario tenga que prestar sus funciones en alguno de los Estados signatarios. Para los países que no formen parte de la O. N. U., el funcionario internacional acreditará su pasaporte internacional con las mismas garantías y seguridades que disfruta el agente diplomático. El cese del funcionario internacional como tal, llevará consigo la retirada del pasaporte. El pasaporte del funcionario internacional llevará la firma del Secretario general de la O. N. U., dando así validez jurídico al mismo.

En materia de impuestos se reconoce generalmente que los agentes diplomáticos sean dispensados del pago de impuestos personales directos y de las tasas, impuestos generales sobre la renta, aduana, impuestos de guerra, etc. Deben pagar, por el contrario, los impuestos reales, impuestos indirectos y las tasas que representen la remuneración de un servicio prestado. Los funcionarios internacionales gozan en este sentido de los mismos privilegios de los agentes diplomáticos.

¿La inmunidad de jurisdicción debe ser reconocida a los funcionarios internacionales? La cuestión fué resuelta en el art. 7, párrafo 4.º del Pacto de la Sociedad de las Naciones al reconocer a sus agentes

los privilegios e inmunidades diplomáticas. En el acuerdo concluído entre el Gobierno federal suizo y el Secretario general de la Sociedad de Naciones, se resolvió que los agentes considerados en la primera categoría estaban exentos de la jurisdicción civil y criminal suiza. Igual postura adoptó la O. N. U. con los Estados Unidos.

La doctrina manifiesta una postura conciliadora. No quiere prescindir de la inmunidad de jurisdicción del funcionario internacional, ya que ello atentaría contra la misma función, quitando la independencia y la libertad en el cometido. Pero, mirando la cuestión con detenimiento, creemos que los funcionarios internacionales deben estar sometidos a la jurisdicción civil cuando se ventilen intereses eminentemente privados; pero fuera de ese caso, debe estar exento de toda jurisdicción civil.

Se puede invocar en favor del sistema que sostenemos la distinción que hace el Instituto de Derecho Internacional en su reglamento aprobado en Venecia de 1896 sobre inmunidades consulares entre los actos realizados por los cónsules que en calidad oficial y dentro de los límites de su competencia, sólo están exentos de la jurisdicción de los tribunales locales, quedando sometidos al derecho común los restantes actos.

En cuanto a la jurisdicción penal está plenamente reconocida, a no ser que la jerarquía administrativa del órgano lo considere como un atentado contra la seguridad general.

El Instituto de Derecho Internacional mantuvo su solución que ha prevalecido: los agentes que desempeñen funciones de carácter internacional deben, en el ejercicio de sus funciones, ser independientes del Estado, donde ellos son nacionales, beneficiándose en su propio país de las inmunidades.

En cuanto a los agentes de gestión, por el hecho de pertenecer a organismos internacionales no les da derecho para reivindicar los privilegios e inmunidades diplomáticas, pero se le permite el goce de ciertos privilegios sobre el territorio del Estado donde ejercen sus funciones. La exención de impuestos es reconocida por el Estado por deferencia al organismo al cual pertenecen pudiendo el Estado retirar dicha exención a su propia voluntad.

Los agentes internacionales de simple gestión, no están sometidos

a la legislación restrictiva sobre derechos de extranjeros en el Estado que residen, con todas sus consecuencias; no pueden ser expulsados, no pueden quedar sujetos a los impuestos de permanencia o permiso, cuando así lo establezcan las leyes, etc.

El cese del funcionario internacional en el desempeño de sus funciones, da origen a la pérdida inmediata de sus privilegios e inmunidades, generalizados en la exposición del presente trabajo. Las causas del cese (39) vienen a constituir a juicio de la Administración internacional, el medio legal justificativo para que el arbitrio no sea el arma poderosa que venga a legalizar la separación del funcionario internacional en el desempeño de su misión. Con ello la seguridad del funcionario queda garantizada, y el desenvolvimiento administrativo internacional se conduce por una zona de seguridad tan intensa, que es un auxiliar poderoso para que los servicios administrativos internacionales rindan a máxima presión, en consonancia con la vida activa que en el campo del Derecho administrativo internacional se siente en nuestros días.

El cese de todo funcionario administrativo lleva consigo una remuneración fijada ya de antemano en el Reglamento de los funcionarios internacionales, elaborado por la O. N. U. en el año de 1947 (40).

Hemos querido resaltar a lo largo de la presente exposición sobre funcionarios internacionales, un hecho de primordial importancia: reconocer una serie de atributos a los titulares de una función internacional. Este reconocimiento patentiza un ideal de colaboración y de interdependencia, sentido en la comunidad internacional de nuestros días y pone de manifiesto el campo de acción tan intenso que el Derecho administrativo internacional nos ofrece.

Pero, al concretar esa vieja cuestión sobre privilegios e inmunida-

(39) Las causas justificativas del cese de todo funcionario internacional, según se desprende del Reglamento de 1947, elaborado por la O. N. U., se especifican así: dimisión, jubilación, por medida disciplinaria, realización de la misión asignada, supresión del puesto, reducción de los efectivos económicos asignados a la función y por incompetencia material del funcionario *internacional*. *Convention relative aux immunités des fonctionnaires internationaux spécialisés* de 21 de noviembre de 1947.

(40) Convención de la O. N. U. de 21 de noviembre de 1947.

des de los funcionarios internacionales, de importancia considerable en tiempos de crisis, tiene de hecho en la actividad administrativa cotidiana de la organización internacional menos interés que se le atribuye en teoría. La experiencia nos confirma que se trata más bien de una cuestión simbólica y decorativa, que práctica. El respeto de la inmunidad efectiva de los funcionarios internacionales está en juego en función de la buena voluntad de los Estados. Si las convenciones toman a este respecto precauciones, en razón de la previsión de crisis posibles, de hecho, en tiempos de crisis, la eficacia de los privilegios e inmunidades están condicionados por la buena voluntad de los Estados, como lo prueba el ejemplo de la última guerra mundial.

Podemos señalar un constante progreso en el respeto de las inmunidades otorgadas a la función pública internacional desde los orígenes de la Sociedad de las Naciones.

La importancia de ese progreso será sin embargo otro si los Estados aceptan respetar la inmunidad de sus propios nacionales, cuando éstos sean funcionarios internacionales. Solamente entonces la protección legal particular resultante de privilegios e inmunidades adquirirá una plena objetividad, siendo purificada de todo elemento subjetivo, tanto desde el punto de vista de la organización internacional como de los Estados con sus nacionales.

SANCHO VARIAS ROMEROSO.

A N E X O

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- BASDEVANT (Susanne): *Les fonctionnaires internationaux*. París, 1931.
- BORSI (Ulpiano): *Il rapporti d'impiego nella S. D. N.*, «Rivista di Diritto Internazionale». Roma, 1923. *Il Tribunale amministrativo della S. D. N.*, «Rivista di Diritto Público». Roma, 1929. *La giustizia amministrativa*. Pádova, 1934.
- CAGNE (André): *Le Secrétariat général de la Société des Nations*. Thèse, París, 1936.
- DEAK (Francis): *Classification, immunités, et privilèges des agents diplomatiques*, «Revue de Droit International et de Législation Comparée». T. IX, París, 1928; págs. 173 y sigs., 552 y sigs.

- FEDOZZI (Prospero): *Il Diritto amministrativo internazionale*, Perugia, 1912.
- GASCÓN Y MARÍN (José): *Les fonctionnaires internationaux*, «Recueil des Cours», T. 41, Paris, 1932, págs. 725 y sigs. *Les transformations du droit administratif international*, «Recueil des Cours de l'Académie», T. 55, Paris, 1930.
- GIURAUD (Emile): *Cours sur l'organisation d'un Secrétariat international*, «Recueil des Cours de l'Académie de La Haye», Paris, 1951. *The International Secretariat of the Future*, London, 1950.
- HABICHET (Max): *Post-War Treaties for the Pacific Settlement of International Disputes*, Cambridge, 1931.
- HAMMARSKJÖLD (Ake): *Les immunités des personnes investies de fonctions d'intérêt international*, «Revue de Droit International et de Législation Comparée», T. IX, Paris, 1928, núm. 1.935, págs. 6 y sigs.
- HILL (Charles E.): *Immunities and Privileges of International Officials*, «The Experience of the League of Nations», Washington, 1947. *The Personnel of International Administration*, «Political Science Review», London, 1929, página 972.
- HURST (Cecil): *Diplomatic Immunities*, «Modern Developments», British Yearbook of International Law, London, 1932. *Les immunités diplomatiques*, «Recueil des Cours de l'Académie de Droit international», Paris, 1926, páginas 119 y siguientes.
- Journal Officiel de la S. D. N.*, Genève, 1920, pág. 130.
- LANGROD (Georges): *L'aspect administratif de l'organisation internationale*, «Revue hellénique de Droit International», núm. 2, Athènes, 1949. *Les problèmes fondamentaux de la fonction publique internationale*, «Rev. Internationale des Sciences Administratives», núm. 1, Paris, 1953, págs. 9-111.
- MAKAOWSKI (Georges): *Les fonctionnaires internationaux et leurs immunités*, «L'Annuaire du Droit international», Genève, 1949.
- PALTHEY (William): *La fonction publique internationale*, «Revue administrative», Paris, 1948, núm. 8.
- PHELAN (James W.): *The New International Civil Service*, Foreign Affairs, London, 1933.
- PURNES (Arthur): *The International Administration of an International Secretariat*, London, Royal Institute of International Affairs, 1945.
- RAPISARDI MIRABELLI (Andrea): *Il Diritto internazionale amministrativo*, Pádova, 1939.
- REY (Francis): *Les immunités des fonctionnaires internationaux*, «Revue de Droit International privé et Droit pénal international», Vol. XXIII, Paris, 1928, págs. 432 y sigs.
- ROUBIER (Paul): *La première Assemblée de la Société des Nations*, «Revue de Droit International Public», T. XXVIII, Paris, 1921, págs 197 y sigs.
- SECRETAN (Jacques): *Les immunités diplomatiques des représentants des Etats Membres et des agents de la Société des Nations*, Lausanne, 1928. *The*

FUNCIONARIOS INTERNACIONALES

Independence Granted to Agents of the International Community in their Relation with National Public Authorities, The British Yearbook of International Law, London, 1935.

SECRETAN (Roger): *Les privilèges et immunités diplomatiques des agents de la Société des Nations*, «Revue de Droit International privé et de Droit pénal international», Vol. XX, Paris, 1925.

STONE (Ernest): *Administrative Aspects of World Organization*, New York, 1944.

VOLLENHOVEN (Van C.): *Diplomatic Prerogatives of Non-diplomats*, «American Journal of International Law», Vol. XIX, Washington, 1925, págs. 369 y siguientes.

