

## La Convención de Viena sobre Representantes ante Organizaciones Internacionales. Análisis y comentarios.

LUCÍA IRENE RUIZ SÁNCHEZ\*

El panorama actual de las Relaciones Internacionales se nos presenta completamente distinto al del orden mundial imperante cuando aparecen las primeras Organizaciones Internacionales; en los últimos lustros, la interdependencia estatal ha aumentado, las relaciones han venido haciéndose más complejas y, con ello, los canales de negociación se han diversificado; mientras hace apenas unos años, los Estados sólo podían utilizar la diplomacia tradicional para dirimir sus controversias o soliviantar los asuntos de interés común, ahora cuentan con los canales más variados para el intercambio de ideas y la proposición y adopción de soluciones

La sociedad internacional se ha visto, cada vez más, en la necesidad de crear instituciones especializadas que se ocupen del estudio y resolución de asuntos de determinadas áreas de sus relaciones y así, estamos viviendo la proliferación de Organizaciones Internacionales por una parte y, de órganos de las ya existentes, por otra. Tanto en el nivel mundial como en el regional, ha sido inminente la creación de organismos, comisiones, comités, etc., para llevar a cabo tareas nuevas que las instituciones ya existentes no tendrían manera de cubrir.

El papel de las Organizaciones Internacionales, ha cobrado importancia en el orden mundial, ya que constituyen un medio de comunicación entre sus miembros (especialmente si sus órganos no están sesionando) al actuar como canal de enlace de Gobierno a Gobierno; asimismo, propician el ejercicio de negociaciones diplomáticas entre Estados, aun cuando éstos no tengan relaciones oficiales establecidas. Sirven también de foro abierto a cualquier país que desee hacer del conocimiento general su posición ante un determinado asunto y, por último, pueden interponer sus buenos oficios para lograr un acuerdo entre partes en conflicto.

Esta diversificación de actividades de las Organizaciones, ha provocado cambios en todos los ámbitos. El interés de nuestro estudio es la expansión del derecho diplomático dentro de las propias Instituciones. Esta expansión

\* Especialista en Derecho Diplomático. Egresada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la que es Profesora de Carrera de tiempo completo. Ha cursado estudios de doctorado en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid y estudios especializados de Seguridad Social y Técnicas Administrativas en la OISS. Ha publicado artículos en diversas revistas del país.

ha tenido lugar en dos sentidos: ampliando el campo de acción de esa rama jurídica y modificando su contenido.

Por otra parte, las facilidades de "comunicación" entre los integrantes de la sociedad internacional, propiciadas por la Organización de las Naciones Unidas, sus órganos y los organismos especializados, han dado como resultado "la diplomacia de conferencia". Esta forma de negociación, "data de los principios del sistema estatal de occidente, en el Congreso de Westfalia (1642-1648)... se utilizó frecuentemente en los siglos xviii y xix; se institucionalizó y sistematizó en escala global con la creación de la Sociedad de Naciones en 1919. Como sucesora de la Sociedad, la Organización de las Naciones Unidas, constituye una conferencia diplomática mundial en sesión permanente, teóricamente capaz de ocuparse de cualquier problema internacional político, legal, social, económico, cultural o técnico".<sup>1</sup>

Así, en la actualidad, los Estados pueden participar en conferencias periódicas institucionalizadas o en reuniones *ad-hoc*, celebradas bajo los auspicios de las Organizaciones Internacionales. Esas reuniones pueden darse a nivel diplomático, o bien ser de "alto nivel", con la participación de Jefes de Estado y Gobierno o de Ministros de Estado; en cuyo caso, se les denomina también reuniones "cumbre". Esta diplomacia ejercida por los altos funcionarios de los Estados, es una de las más recientes formas de negociación. Algunos autores señalan su origen en la época monárquica, pero su práctica, tal como se conoce ahora, la encontramos por vez primera, en la década de los cincuentas, fundamentalmente, en reuniones tendientes a dirimir asuntos entre norteamericanos y soviéticos.<sup>2</sup>

Tanto la diplomacia en las Organizaciones Internacionales como la diplomacia de conferencias presentan, en su ejercicio, diferencias con la diplomacia tradicional. En las páginas siguientes analizaremos las condiciones especiales de su desarrollo.

El establecimiento de relaciones entre Estados y Organizaciones Internacionales, por la naturaleza especial de estas últimas, presenta ciertas peculiaridades. La representación ante un Organismo, no nace, como en el caso de los Estados, del mutuo consentimiento, sino de la aplicación de los Estatutos de la propia Organización. Es discrecional por parte del Estado, decidir si pertenece o no a la Organización y también, determinar la calidad de sus representantes en la misma o en las reuniones por ella auspiciadas. Todos los miembros de las Organizaciones Internacionales tienen derecho al envío (acreditamiento) de representantes pero también, bajo ciertas condiciones, pueden ser recibidas delegaciones de Estados que no ostenten la mebresía.

Las relaciones entre los Estados y las Organizaciones Internacionales constituyen una forma reciente de diplomacia, pues como sabemos, las referidas Organizaciones son Sujetos de Derecho relativamente nuevos. El ejercicio

<sup>1</sup> J. C. Plano, y H. Olton. *Diccionario de Relaciones Internacionales*. Universidad del Oeste de Michigan, Limusa Wiley, S. A. México, 1971, pp. 303-4.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 304.

de esas relaciones se había venido rigiendo por los usos y costumbres internacionalmente aceptados, y por la aplicación de convenios específicos celebrados entre los Estados y las propias Organizaciones, cuando el caso lo hiciera necesario. Los constantes cambios en el orden mundial y la pluralización de actividades en ese campo, hicieron urgente la codificación de las prácticas establecidas. Esta tarea ha correspondido a la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas la cual, entre los diversos trabajos que ha realizado, elaboró un documento de gran importancia que constituye un considerable avance en la reglamentación del nuevo derecho internacional. El documento en cuestión, firmado en 1975, se denomina Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales de carácter Universal. En el presente trabajo haremos un análisis de su contenido.

La Convención, como la llamaremos de aquí en adelante, está dividida en seis partes, refiriéndose cada una de ellas, a un tema general.

En la Parte I, que es a manera de introducción, se nos presenta, entre otras cosas, una "terminología" aclaratoria del sentido que en el documento se da a cada concepto. Esto es importante y conveniente ya que nos señala cuál debe ser la exacta significación de cada uno de los términos que se emplean, evitando posibles desacuerdos o problemas derivados de una diferente interpretación en el significado de vocablos y conceptos.

Por otra parte, es interesante hacer notar el empleo de ciertos términos de significación amplia, que no eran usuales en el lenguaje internacional tradicional. En primer lugar tenemos el vocablo Organización para denominar de manera amplia a instituciones, muchas de las cuales eran conocidas por el término más concreto de Organismos.

También se ha hecho en forma clara y precisa, la distinción entre misión y delegación, como representaciones de Estados, en relación a las Organizaciones Internacionales.

Dignos de mención, son igualmente, las especificaciones de "Estado huésped" y "Estado que envía" para evitar confusiones con los conceptos de Estado receptor y Estado acreditante, tan usados en el lenguaje diplomático.

La parte II, que es la más extensa, trata de las misiones ante las Organizaciones; las Partes III y IV, de las delegaciones en Órganos y en Conferencias; la Parte V, la constituyen las disposiciones generales y la VI, las cláusulas finales.

Para hacer una exposición más clara y facilitar la comprensión del documento, hemos dividido su estudio por temas generales, y nos referiremos al articulado, según corresponda, sin tomar en consideración su orden progresivo.

## REPRESENTACIONES

El ejercicio de la diplomacia en las Organizaciones Internacionales, se lleva a cabo bajo diferentes facetas, bien puede el Estado tener una misión per-

manente en la Institución, o bien enviar representaciones temporales a Conferencias y Reuniones especializadas, cuando sus intereses así lo determinen.

Cada una de esas representaciones tiene características diferentes según su categoría, la que se fija de acuerdo al cometido que deba cumplir. En la Convención se establece una clasificación detallada atendiendo a esos cometidos. El cuadro siguiente es ilustrativo.

## CUADRO I

### CATEGORÍAS DE LAS REPRESENTACIONES DE LOS ESTADOS

a) Misión permanente:	Enviada por un Estado Miembro para que lo represente ante la Organización.
b) Misión permanente de observación:	Enviada por un Estado no Miembro de la Organización, fundamentalmente para estar al tanto de las actividades de la misma.
c) Delegación de un Órgano (de la Organización):	Enviada por un Estado Miembro para participar en su nombre en las deliberaciones del órgano. <sup>1</sup>
d) Delegación en una Conferencia:	Enviada por un Estado Miembro para participar en su nombre en una conferencia. <sup>2</sup>
e) Delegación de observación en un Órgano:	Enviada por un Estado para participar en su nombre, como observadora, en las deliberaciones de un órgano.
f) Delegación de observación en una Conferencia:	Enviada por un Estado para participar en su nombre como observadora en las deliberaciones de la Conferencia.

<sup>1</sup> Ejemplo.—Las reuniones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

<sup>2</sup> Ejemplo.—Las reuniones de la UNCTAD-CNUDI.

Es importante hacer notar que el envío de representaciones ante las Organizaciones no se ve afectado por el *no reconocimiento* del Estado que envía por parte del Estado huésped o de los otros participantes; de manera similar, tampoco afecta la inexistencia o una eventual ruptura de relaciones diplomáticas o consulares (Art. 82, 1). Las relaciones entre los Estados y las Organizaciones Internacionales, son actos independientes de la situación de las relaciones diplomáticas, y el Estado huésped deberá permitir la estancia de representantes de cualquier otro sujeto de Derecho Internacional, con la única condición de que le sea notificado con la suficiente anticipación, por la Organización (Art. 5, 3).

Con relación a esto la Doctrina nos presenta dos corrientes: la primera, con la que está acorde la Convención, que afirma que esa situación de ninguna manera implica el reconocimiento entre sí, por parte de ninguno de los

Estados participantes (Art. 82, 2); la segunda, apoyada por autores, considera que el hecho de que un Estado sea admitido como parte en una Organización, implica el reconocimiento tácito por parte de los demás miembros de la Organización.

Nosotros pensamos que al ser el reconocimiento de Estados y Gobiernos un asunto de la competencia del libre ejercicio de la soberanía de cada Estado, no se puede admitir que el simple hecho de que una Organización permita que un Estado o Gobierno participe en alguna de sus reuniones sea motivo de un reconocimiento automático por parte de los demás concurrentes. La práctica en la Organización de las Naciones Unidas, apoya nuestra afirmación.

La admisión de nuevos Estados o Gobiernos a esa Organización, se hace por medio de votación de los Miembros; su entrada implica su reconocimiento por parte de los Estados que votan a favor, sin embargo, se deja en libertad a los Estados que expresan una posición contraria, ya que la situación "...no los compromete necesariamente para el reconocimiento del Estado admitido en la Organización o del Gobierno representado en ella".<sup>3</sup>

De una manera general, el Estado que envía, se encuentra en libertad para nombrar a las personas que integren su representación ante las Organizaciones Internacionales; ni éstas ni el Estado huésped están en posición de oponerse a la designación de un determinado representante, como sucede con los enviados diplomáticos a quienes puede negársele la aceptación, si el Estado receptor así lo determina.

Dentro de esta libertad existen limitaciones impuestas, por una parte, por el Derecho Internacional y, por otra, por el Derecho particular de las Organizaciones.

Las limitaciones a que nos referimos se centran en la composición de las misiones y delegaciones, el número y la nacionalidad de los enviados (Art. 9 y 43).

La composición de las representaciones es similar a la de las misiones diplomáticas, es decir, que pueden estar constituidas por personal diplomático, administrativo y técnico y personal de servicio (Art. 13 y 44).

Esta estructura, como también el número de integrantes, depende de la importancia del Estado que represente, la naturaleza de la Organización y la forma particular como el país determine conducir sus relaciones con ésta. En 1965, entre las misiones permanentes en la ONU, se encontraba esta diversidad, pues mientras las de Argentina, Tchad y Togo se componían de dos o tres miembros con carácter diplomático, y otros dos o tres administrativos, la representación Soviética contaba con 47 diplomáticos y 53 administrativos y la Británica con 18 y 28, respectivamente.<sup>4</sup>

La dirección de la representación se encuentra, generalmente, a cargo de un embajador que es auxiliado por diplomáticos de menor rango (conseje-

<sup>3</sup> Max Sorensen. *Manual de Derecho Internacional Público*. México, 1973, FCE, p. 290.

<sup>4</sup> Philippe Cahier. *Derecho Diplomático Contemporáneo*. Madrid, 1965, p. 549.

ros, secretarios, agregados) y por asesores que, al ser expertos en las materias motivo de negociación, constituyen una gran ayuda técnica para los diplomáticos.

Así, el número de efectivos con que cuenta cada representación no es siempre el mismo pues, al depender de las circunstancias imperantes en el momento, varía con ellas; sin embargo, no debe exceder de un límite razonable. La Convención en sus artículos 14 y 46 agrega una condicionante más a las que ya hemos apuntado, ésta es, la situación en el Estado huésped. En efecto, las condiciones físicas, políticas, o económicas del lugar donde se encuentra la Organización o donde va a celebrarse una reunión, pueden ser un factor que influya en el número y la calidad de las personas que un Estado envíe en su representación.

La nacionalidad de los representantes de un Estado, en principio, debe ser la propia (Art. 73, 1) pues, ¿quién va a defender mejor los intereses de un país que los mismos nacionales? Sin embargo, hay casos en que, con el consentimiento de las partes, un extranjero puede ser representante de los intereses de un país.

Un Estado no podrá nombrar como personal de su misión ante una Organización Internacional a un nacional del Estado huésped, sin la previa aprobación del gobierno de éste, la que podrá ser revocada en cualquier momento (Art. 73, 2).

Si se trata de un delegado, se presumirá aceptado, si al notificar al Estado huésped la designación de su nacional para tal cargo, no hay objeciones (Art. 73, 3).

Hemos explicado hasta aquí las limitaciones que establece el Derecho Internacional; a éstas debemos agregar las contenidas en los Estatutos particulares de cada Organización. Esas reglas son tan variadas como la naturaleza de las diversas Organizaciones, por lo que la Convención se refiere al tema de una manera general, al expresar, en sus artículos 5, 42 y 71 la capacidad que tienen los Estados, de enviar representantes a las Organizaciones "de conformidad con las reglas de las mismas".

Las reglas a que hacemos alusión, por lo general están basadas en la práctica de las Naciones Unidas y son similares en todas las Organizaciones, sin embargo hay casos en que, la naturaleza especial de alguna de esas Instituciones requiere de la aplicación de especificaciones diferentes.<sup>5</sup>

## ACREDITAMIENTO

El procedimiento para acreditar a los representantes de un Estado es rela-

<sup>5</sup> Como ejemplo podemos citar a la Organización Internacional del Trabajo, que se basa en un sistema tripartita de representación integrado por un patrón, un trabajador y dos delegados gubernamentales.

tivamente sencillo, pues como ya anotamos no se necesita "beneplácito" ni de la Organización ni del Estado huésped.<sup>6</sup>

El Estado que envía acredita a sus representantes ante la Organización o ante la Conferencia, por medio de un documento formal denominado "credencial", que contiene en detalles las facultades con que cuenta el representante es decir, si tiene poderes para, además, actuar en reuniones de Órganos de la propia Institución y con qué calidad lo haría.<sup>7</sup>

Es conveniente hacer la mención específica del poder otorgado a cada representante con objeto de que los demás participantes y la propia Organización estén conscientes del alcance de sus actuaciones.

La acreditación ante varios foros de reunión es una práctica útil, sobre todo para aquellos países que no cuentan con los recursos suficientes para estar enviando agentes en forma frecuente. Si el representante permanente está facultado para asistir a las reuniones de los Órganos, se ahorra tiempo y dinero al no verse en la necesidad de nombrar una persona diferente para cada evento. Esto no significa que, si las circunstancias lo ameritan, el Estado no pueda enviar a determinadas reuniones, otros representantes que le parezcan más adecuados en el momento.

En la Convención se alude a estas alternativas restringidas sólo por la aplicación de los reglamentos internos de cada Organización o Conferencia (Art. 11).

Encontramos también en el Documento (Arts. 10 y 44) una referencia específica a la autoridad competente para expedir las Credenciales de los Jefes de representación y de los delegados; se reconoce al Estado que envía la libertad de que cualquier autoridad competente —según su legislación interna— expida esas Patentes, siempre y cuando no se haga en contravención de las reglas de la Organización o la Conferencia.

Aquí surge el problema de ¿a quién deben ir dirigidas las Credenciales? La Convención no hace mención al asunto. Los tratadistas por su parte, no se ponen de acuerdo. Cahier<sup>8</sup> nos dice que deben ir a nombre de quien presente el poder ejecutivo de la Organización (Secretario General, Director o Alta Autoridad 'CECA') y no dirigidas a la propia Institución. Sorensen,<sup>9</sup> al referirse al caso especial de la ONU, apunta que "los representantes se acreditan ante las Naciones Unidas 'y ante cualquiera de sus órganos' o ante órganos determinados", agregando que las Credenciales debe "*ser transmitidas*" al Secretario General, pero no especifica el que vayan nominados a él. Seara Vázquez,<sup>10</sup> fija entre las funciones del Secretario General, la de "exa-

<sup>6</sup> En el caso de la Comunidad Económica Europea donde la mayoría de los delegados representan a Estados no Miembros, es necesario el previo acuerdo de la Organización para acreditarlos.

<sup>7</sup> Resolución de la Asamblea General 257A (III) 3 de diciembre de 1948.

<sup>8</sup> *Op. cit.*, p. 51.

<sup>9</sup> Sorensen, Max., *op. cit.*, p. 437.

<sup>10</sup> Seara Vázquez, Modesto. Tratado de Organización Internacional. México, FCE, 1974, p. 384.

minar las credenciales de los representantes de los Estados que atienden (*sic*) (asisten) a las reuniones". Cuando este asunto fue discutido por el Sexto Comité, en 1948, hubo oposición para que las Credenciales se dirigieran al Secretario General pues se pensó que con ello se estaba elevando a ese funcionario a la calidad de Jefe de Estado; además, surgió la interrogante si, en determinado momento, sus facultades llegaban a 'poder rechazar alguna acreditación'; caso que no se ha presentado. Cuando se trata de representantes permanentes, es costumbre que el Secretario de la ONU reciba de sus manos sus credenciales, en una sencilla ceremonia preparada por la sección de protocolo de la Organización. Esto no sucede cuando se trata de observadores acreditados por Estados no miembros. Sin embargo, hay casos en que se cursan invitaciones a determinados eventos a representantes de países no miembros y por excepción, se les otorgan atenciones protocolarias especiales. El Secretario General, en repetidas ocasiones, ha pedido a la Asamblea General que se den directivas generales en cuanto a la política que debe seguir la Organización en relación con los enviados de países no miembros, sin embargo, no se ha llegado a regular esa cuestión.<sup>12</sup>

## VARIANTES EN LA ACREDITACIÓN

Las condiciones económicas y políticas de los Estados y la variada naturaleza de las Organizaciones pueden dar como resultado que un país crea conveniente acreditar a un mismo representante frente a varias Organizaciones o bien, que sus intereses sean defendidos por el representante de otro Estado. Existe también la posibilidad de que un miembro de la misión diplomática acreditada ante el Estado huésped sea a la vez nombrado para representar a su Estado en las Organizaciones cuya sede u oficinas se encuentren en el lugar o elegido para asistir a los debates de una Conferencia que sea celebrada en ese territorio.

El documento que analizamos (Art. 8) hace referencia a la situación de acreditación múltiple y marca claramente la libertad que tiene el Estado que envía, para intercambiar al personal de sus misiones entre varias Organizaciones. La práctica de nombrar como representante ante una Organización a alguno de los efectivos de la misión diplomática se omitió en la Convención quizás porque se encuentra plasmada en el Art. 5o. de otro documento, la Convención de Viena sobre Representantes Diplomáticos, cuyo inciso 3 dice a la letra: "El Jefe de misión o cualquier miembro del personal diplomático de la misión, podrá representar al Estado acreditante ante cualquier organización internacional".

Ya establecimos que las representaciones ante las Organizaciones Internacionales están estructuradas de manera similar a las misiones diplomáti-

<sup>12</sup> Hardy, Michael. *Modern Diplomatic Law*. Manchester University Press, 1968, pp. 103 y ss.

cas y su personal constituido por funcionarios y empleados, comandados por el Jefe de misión o delegación. Igual que en aquéllas, la representación no puede quedar acéfala por lo que, en las ocasiones que la autoridad máxima deba ausentarse del país o no se encuentre en condiciones de ejercer su cargo, deberá nombrar un sustituto. El Estado que envía, notificará el nombre del jefe interino a la Organización y ésta, a su vez, lo hará al Estado huésped (Art. 16).

Por lo que respecta a las delegaciones, igualmente corresponde al Jefe nombrar a su sucesor de entre los demás delegados, pero si por alguna razón no puede hacerlo, una autoridad competente del Estado que envía procederá a hacer la designación, de modo que la delegación no quede sin Jefe. Puede darse la circunstancia de que en el momento, no se cuente con ningún otro delegado para que desempeñe el puesto y se tenga que nombrar alguien que no esté acreditado como miembro de la delegación. Para hacer este nombramiento, aunque sea en calidad de interino, deberán extenderse al interesado las respectivas Credenciales (Art. 48). En todos los casos, el nombre del funcionario interino deberá ser notificado a las autoridades de la Reunión en cuestión.

Cumplidos los requisitos de acreditación se considera iniciada la misión y el enviado puede empezar a ejercer su cargo, el cual durará según las circunstancias y naturaleza de su nombramiento y el tipo de función para la que se le haya acreditado.

## FIN DE LA MISIÓN

Dentro de las circunstancias normales, la misión de un representante ante Organizaciones Internacionales puede terminar por:

- a) El Estado que envía haga del conocimiento de la Organización que ha decidido poner fin a las funciones de ese representante;
- b) Termine el evento para el cual fue acreditado;
- c) El Estado que envía decida retirar temporal o definitivamente su representación ante la Organización. (Al cerrar la oficina, termina automáticamente la misión de los representantes que en ella laboren.)

## FUNCIONES

En el cuadro I englobamos todas las categorías que la representación de un Estado ante Organizaciones Internacionales puede ostentar; el estudio de las funciones de esas categorías lo haremos separadamente debido a que cada una, por su naturaleza propia, se desarrolla según sus objetivos a cumplir y por esta razón no es posible hacer un análisis en forma global.

## MISIONES PERMANENTES

Una peculiaridad en las funciones de una misión permanente la constituye la gran complejidad de su esfera de acción ya que, la realización de su cometido exige contactos con los integrantes de otras representaciones quienes no siempre son diplomáticos sino, con frecuencia, funcionarios o especialistas que pertenecen a Instituciones diferentes del Ministerio de Asuntos Exteriores y que, por tanto, no cuentan con la misma formación ni experiencia.

Las funciones pueden parecer muy similares a las encomendadas a las misiones diplomáticas, sin embargo, en su ejercicio presentan repercusiones especiales. El principal objetivo de una misión permanente, es asegurar las buenas relaciones de su Estado con el Organismo, sin dejar de cumplir con la acción colectiva del mismo; para esto, se debe mantener el enlace entre ambos. Por otra parte, ejerce también la representación y protección de los intereses nacionales, tanto frente a la Organización como dentro del marco de ella, al mismo tiempo, se ocupa de observar todo aquello que sea de interés para su país, así como de hacer saber a la propia Organización los asuntos importantes y las necesidades de ayuda que tenga el Estado que representa.

De igual manera, debe asegurar la participación en las actividades de la Organización cooperando a la realización de los propósitos de la misma.

Hasta aquí hemos enumerado las funciones generales de toda representación, nos referiremos ahora a tareas más específicas: las de negociación e información. El ejercicio de la primera, presenta múltiples facetas pues tanto se lleva a cabo dentro del marco de la propia Institución como con los representantes de otras Entidades para el arreglo particular de tópicos de interés mutuo. Un ejemplo claro lo constituyen las conversaciones para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre dos países llevadas a cabo por conducto de los representantes de ambos, dentro de la Organización. En muchas ocasiones estos contactos son de tipo personal, en los pasillos o en actos sociales, ya que de esta manera informal puede haber mayor comunicación y confianza. Por lo que se refiere a la Organización, las negociaciones pueden dar lugar al nacimiento de documentos trascendentes como Resoluciones, Proyectos, etc., servir para defender posiciones frente a un asunto en discusión, o lograr llegar a un acuerdo favorable a todas las partes negociadoras.

En cuanto a la información, diremos que, además de la encaminada hacia la propia Organización, se considera de gran importancia que, como producto de la observación, se haga llegar al Estado que envía información sobre todos los acontecimientos y posiciones adoptadas por la Institución y los otros Estados representados en ella, de modo que las autoridades de aquél cuenten con la orientación suficiente para desarrollar sus acciones en los diferentes tópicos de interés dentro de la Organización.

Como aparece en el cuadro I, una misión permanente puede representar a un Estado Miembro o a alguno que no ostente ese título; en este

caso se le denomina *misión permanente de observación*. La Convención en sus artículos 6 y 7, enumera las funciones de una y otra categoría de misiones.<sup>13</sup> Si hacemos la comparación de ambos nos damos cuenta que en el caso de la misión de observación no se menciona la "participación en las actividades" y se da menos importancia a la cooperación y negociaciones con la Organización.

Esto es explicable puesto que la relación de los países *no* Miembros con la Organización es bastante limitada. Naturalmente, se les solicita su cooperación con los propósitos de la Institución pues no debe obstaculizarla, pero en ningún momento pueden llegar a tener los derechos y obligaciones de un Miembro regular.

Las negociaciones a que se hace referencia se centran en los asuntos derivados de su propia presencia en la Organización; la que obedece, en la mayoría de los casos, a un interés nacional en las actividades de la misma.<sup>14</sup>

## DELEGACIONES

Por lo que respecta a las funciones de las delegaciones, la Convención no hace ninguna referencia. Sin embargo, de una manera general, podemos apuntar que esas delegaciones cumplen también con las funciones inherentes a su naturaleza. Al ser acreditada oficialmente ante cualquier Reunión, una delegación ostenta la representación del Estado que la envía, pero la tarea más importante que desempeña es la negociación ya que como hemos explicado constituye la forma de comunicación por excelencia. Las negociaciones en este caso, estarán determinadas por la naturaleza y el objetivo de la reunión a que asista ya sea que se trate de participación en los trabajos de un órgano determinado con tareas preestablecidas o de asistencia a una conferencia. Como se sabe, estas últimas pueden llevarse a cabo bajo múltiples motivos y dependerá de ellos el tipo de negociación que se desarrolle.

<sup>13</sup> Art. 6. Las funciones de la misión permanente son, en particular: a) asegurar la representación del Estado que envía ante la Organización; b) mantener el enlace entre el Estado que envía y la Organización; c) celebrar negociaciones con la Organización y dentro del marco de ella; d) enterarse de las actividades realizadas en la Organización e informar sobre ello al gobierno del Estado que envía; e) asegurar la participación del Estado que envía en las actividades de la Organización; f) proteger los intereses del Estado que envía ante la Organización; g) fomentar la realización de los propósitos y principales de la Organización cooperando con ella y dentro del marco de ella.

Art. 7. Las funciones de la misión permanente de observación son, en particular: a) asegurar la representación del Estado que envía y salvaguardar sus intereses ante la Organización y mantener el enlace con ella; b) enterarse de las actividades realizadas en la Organización e informar sobre ello al gobierno del Estado que envía; c) fomentar la cooperación con la Organización y celebrar negociaciones con ella.

<sup>14</sup> Como ejemplo podemos señalar la misión de observación que España mantiene ante la Organización de Estados Americanos.

En cuanto a la observación e información, éstas se limitan a los asuntos de la Organización, ya que el tipo de representaciones a que nos estamos refiriendo no tiene que ocuparse de hacer saber a su gobierno las condiciones del lugar sino sólo las del ámbito donde se desenvuelve su trabajo.

Por último, las delegaciones ejercen la función de protección en igual sentido que las Misiones de que hablamos en páginas anteriores, es decir, se ocupan solamente de la protección de los intereses del Estado que envía y no en relación a los connacionales.

Hasta aquí hemos estado haciendo referencia a delegaciones con derecho a voz y voto. Al referirnos a las *delegaciones de observación*, hay que puntualizar que su principal función es, exactamente, el observar los trabajos de la reunión a que asisten y, naturalmente, preparar a su gobierno un informe detallado. En algunas ocasiones, y bajo circunstancias especiales, los delegados observadores tienen la posibilidad de expresar algún punto de vista frente a la asamblea o bien, tener alguna intervención para aclarar puntos o posiciones si así se les solicita, pero, de manera general, su participación es sólo pasiva.

## SITUACIÓN DE LOS REPRESENTANTES EN EL DESEMPEÑO DE SU ENCARGO

La relación entre los enviados a Organizaciones Internacionales y el Estado donde éstas se encuentran es, obviamente, una relación jurídica y como tal, genera obligaciones y derechos. En las páginas siguientes, presentaremos el análisis de ambos tópicos.

### OBLIGACIONES

Para facilitar su estudio dividiremos el tema en tres secciones:

- I. Obligaciones de la Organización;
- II. Obligaciones del Estado que envía;
- III. Obligaciones de las personas que gozan de estatuto privilegiado.

#### *I. Obligaciones de la Organización*

Las organizaciones tienen deberes a cumplir tanto frente al Estado que envía y sus representantes como frente al Estado huésped. Ya habíamos anotado que éste no tiene la capacidad legal de declarar persona "no grata" a ningún enviado extranjero a las Organizaciones y que tampoco se hace solicitud previa de aceptación de las personas, puesto que su acreditamiento es ante la Organización y no frente al gobierno del Estado huésped.

ped, sin embargo, (un poco por cortesía y otro por conveniencia), se ha establecido que, el mencionado gobierno deba estar al corriente de todos los movimientos de personal que ocurran entre los representantes extranjeros.

Esto se hace necesario para que el país huésped se encuentre en posibilidad de conceder a los representantes extranjeros, el debido estatuto privilegiado. La práctica se basa en lo establecido por la ONU.

En una nota enviada en 1947 por el Secretario General de esa Organización a las misiones de sus Miembros se establecía "que las autoridades de los Estados Unidos de América no podrían conceder el estatuto privilegiado de que hablamos, a los representantes extranjeros y a su personal si no conocían por anticipado los nombres y fechas de llegada de cada uno de ellos. Posteriormente, en 1949, el Departamento Jurídico de la ONU solicitó de las misiones que informaran a la Secretaría "sobre cualesquiera cambios en su composición y la llegada de sus representantes a las reuniones".<sup>15</sup>

Esta práctica, nacida como costumbre internacional, se ha convertido en obligación jurídica. Así, la Organización deberá notificar, al Estado huésped, con la debida anticipación, la creación de las misiones de sus miembros, igualmente transmitirá todas las notificaciones que los Estados le hagan y que puedan ser de interés para aquél (Arts. 5-3, 15-3, y 47-3).

Las misiones y delegaciones acreditadas ante la Organización y, de una u otra manera, desarrollar sus trabajos en colaboración con la misma, dará a sus representantes el derecho a ser ayudados por la Institución. El auxilio que pueden recibir es, primeramente en el desempeño de su encargo, o sea, que cuenten con todas las facilidades y nada obstaculice su labor (Arts. 20-2 y 51-2). Como para lograr lo anterior es importante que los representantes cuenten con lugares adecuados tanto para trabajar como para vivir, la Organización debe ayudarles a rentar o adquirir locales para sus oficinas y alojamientos apropiados a sus necesidades (Arts. 21-2 y 53). Si por alguna razón, hubiera restricciones (prohibición de compra de inmuebles, áreas cerradas, etcétera) impuestas por el gobierno del Estado huésped, corresponde a la Organización solicitar a ese gobierno que, en la medida de lo posible, haga excepciones con el personal de las representaciones, o bien le otorgue otra clase de facilidades de modo que se solucione el problema. Como ya apuntamos, los representantes de los Estados ante una Organización y los delegados asistentes a una Reunión internacional tienen derecho a gozar de estatuto privilegiado, correspondiendo a la Organización vigilar que les sea concedido (Arts. 22-1 y 53-1).

Como corolario de lo anterior, es deber de la Organización velar porque los representantes de los Estados cumplan sus obligaciones para con el Estado huésped (Arts. 22-2 y 53-2); se comprenderá que esta labor de policía es difícil de llevar a cabo, puesto que los funcionarios de la Organización no podrán vigilar constantemente a todos los representantes extranjeros en todas sus acciones, lo más que se podrá hacer es recomendar la correcta ob-

<sup>15</sup> Sorensen, Max, *op. cit.*, p. 439.

servación de todas las reglas. Cáhier<sup>16</sup> afirma que "es el organismo (léase Organización) internacional quien responde de las actividades de los Estados miembros ante el Estado en cuyo territorio se ha instalado el organismo". Creemos que esta afirmación va muy lejos, pues una Organización no se puede hacer responsable por los actos de otros sujetos del orden internacional con soberanía propia como son los Estados. Su acción queda limitada a exigir y, en caso dado, a la aplicación de sanciones.

## II. *Obligaciones del Estado que envía*

Las obligaciones del Estado que envía para con la Organización son, además de hacer la acreditación siguiendo los lineamientos que ya apuntamos, notificar, si es posible con anticipación, las categorías, precedencia y todo movimiento o cambio referente a la situación de los miembros de la misión o de la delegación. Como ya vimos, es importante que se avise el nombre, cargo, rango, etcétera, de los integrantes de la representación, así como las fechas de sus entradas, salidas, posibles cambios, para que la Organización pueda, a su vez, notificarlos al Estado huésped y no haya problemas en cuanto a la concesión del estatuto privilegiado. Además, el Estado que envía debe informar, por una parte, de todos los movimientos de los familiares (incluyendo el hecho de que alguna persona entre a formar parte de la familia o deje de pertenecer a ella) y de los acompañantes, y por otra, de los movimientos de las personas empleadas al servicio de los miembros de sus representaciones, sean, esas personas, residentes o no en el Estado huésped.

Finalmente, es importante también proporcionar información completa sobre los lugares de trabajo y de residencia de los representantes.

El Derecho Internacional en su desarrollo actual coloca a la cooperación en un lugar preponderante y por tanto, en todas sus normas se considera que los Estados hagan esfuerzos por lograr que sus acciones conjuntas redunden en un beneficio para la comunidad. La Convención impone al Estado que envía, la obligación de cooperar con las autoridades del Estado huésped, para que se puedan realizar las acciones conducentes cuando se haya cometido alguna violación al estatuto especial aplicable a los representantes.

## III. *Obligaciones de las personas que gozan de estatuto privilegiado*

Aun cuando los representantes de un Estado en las Organizaciones Internacionales están acreditados ante las mismas, físicamente se encuentran en el territorio del Estado huésped y bajo su soberanía. Los miembros de las misiones permanentes, de manera similar a los agentes diplomáticos, go-

<sup>16</sup> *Op. cit.*, p. 543.

zan en todos sus actos de inmunidad de la jurisdicción de aquel Estado. Esto es por respeto a su calidad de representantes de otro país y para que puedan llevar a cabo su labor con toda tranquilidad y no se vean expuestos a presiones de ninguna naturaleza. Bajo esas circunstancias existe prohibición expresa de que ejerzan actividades profesionales o comerciales a título personal (Art. 39-1). El Estado huésped no puede conceder inmunidad por acciones derivadas de ese ejercicio, que no tendría nada que ver con la calidad de representantes de otro Estado. Si por ellas se diera el caso de una infracción a la legislación interna, las autoridades locales se verían obligadas a aplicar, al agente extranjero, las sanciones previstas, sin importar una posible afectación de sus labores oficiales como miembro de la misión.

Los delegados y las demás personas, que en mayor o menor medida gozan de estatuto privilegiado (y que no sean nacionales del Estado huésped) tienen, para con ese Estado, dos obligaciones fundamentales: primero, respetar todos los ordenamientos jurídicos nacionales (naturalmente, sin perjuicio de sus privilegios e inmunidades) y segundo, no inmiscuirse en los asuntos internos (Art. 77).

Paralelamente (Art. 78), se les impone el deber de "cumplir las reglamentaciones relativas al seguro de responsabilidad civil por daños causados a terceros por cualquier transporte particular utilizado por el representante o que sea de su propiedad". Una cláusula de este tipo, aparece, por primera vez, en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1967 (Art. 56).

En el Documento que analizamos se agrega al final un elemento de gran importancia, al establecer que la responsabilidad nace de la propiedad del transporte y subsiste independientemente de quien lo utilice.

La inserción de un artículo que señale un deber muy específico en relación a un caso determinado como es *daños por transportes*, es interesante y nos demuestra lo acucioso de los estudios de la Comisión que se encargó de elaborarlo. Estipulaciones tan determinadas no era común encontrarlas en documentos como el que analizamos, pues la corriente hasta hace pocos años era que los ordenamientos fueran de tipo general, dejando las particularidades a la interpretación de quienes dirimieran los posibles conflictos. La evolución del Derecho Internacional ha dado como resultado la necesidad de, cada vez más, tener que considerar situaciones concretas y dejar lo menos posible a la libre interpretación.

Los accidentes de tránsito han sido una de las principales fuentes de conflicto con los representantes extranjeros, sobre todo por la intervención del elemento subjetivo en la fijación de la responsabilidad y la reparación de los daños. Las autoridades del Estado receptor o huésped se encontraban en la disyuntiva de defender los intereses de sus nacionales por un lado, y por otro de cumplir con la obligación interna al respetar la inmunidad del representante. Al fijar ahora la Convención el deber de tener un seguro contra accidentes se garantiza a los posibles afectados, la reparación del daño por parte del representante extranjero.

La prohibición de que los locales de la misión sean usados para activi-

dades diferentes a las correspondientes a su naturaleza aparece también en la Convención (Art. 77). Esto se exige también a las misiones diplomáticas. Al considerar que el Estado huésped tiene la obligación de proteger y respetar los locales de las representaciones extranjeras es lógico que éstas no abusen y los dediquen exclusivamente a las actividades oficiales para los que fueron instituidos.

La violación de alguna de las estipulaciones anteriores puede acarrear serias dificultades incluso a la Organización ya que, al desobedecer se está atentando contra la soberanía de un Estado que ha consentido que en su territorio se lleven a cabo los trabajos de aquella Institución, con todas las implicaciones que ello representa.

Como las obligaciones del Estado huésped se refieren, en gran parte, a la concesión del *estatuto privilegiado*, que constituye los derechos de los representantes, las estudiaremos en el siguiente apartado.

## DERECHOS

Todo representante extranjero, por su calidad de tal, tiene derecho al goce de cierta situación especial en el lugar en que desempeñe su encargo. La concesión de un estatuto privilegiado a los representantes de los Estados ante las Organizaciones Internacionales obedece a un doble interés: por una parte, del Estado que envía y por otra, de la propia Organización. Igual que sucede con los agentes diplomáticos, la base de esta situación privilegiada la encontramos en la necesidad de que el representante actúe con toda libertad; más en el caso que analizamos, se busca también el logro de otro objetivo: el cumplimiento de los propósitos de la Organización. Esta situación ha sido regulada, en principio las Cartas constitutivas de las Organizaciones, tomando como base la Carta de la ONU y también otros documentos como la Convención sobre Prerrogativas e Inmunities de las Naciones Unidas de 1946; Convención sobre Privilegios e Inmunities de los Organismos Especializados de 1947, que han sido Instrumentos de gran utilidad para precisar situaciones y aclarar detalles; además, los acuerdos bilaterales concertados entre las Organizaciones y los Estados cuyo territorio alberga alguna de sus oficinas han servido para reglamentar específicamente la posición de aquéllos y los representantes extranjeros acreditados ante sus autoridades (en ocasiones, y a discreción de los Estados, estos acuerdos otorgan a los enviados, privilegios más amplios de los establecidos por el Derecho Internacional). Sin embargo, hasta hace pocos años se encontraban muchos aspectos sin reglamentar. En la actualidad al contar con el Documento objeto de nuestro estudio se simplifica la situación y se llenan lagunas aunque su aplicación siempre queda sometida a que los Sujetos en cuestión, sean o no Partes de la Convención.

En el otorgamiento de inmunities y privilegios a los representantes ante Organizaciones Internacionales se mezclan los intereses y las acciones de tres Sujetos del Derecho Internacional: la propia Organización, el Estado

huésped y el Estado que envía. En este trabajo analizaremos la posición de cada uno de ellos frente a las diversas situaciones inherentes a la labor y estancia de los integrantes de misiones y delegaciones.

Como ya sabemos, el goce de ese estatuto privilegiado se manifiesta de diversas formas y aun cuando existe íntima relación entre ellas, presentaremos su análisis por separado para facilitar la comprensión del alcance de cada una.

En orden de importancia, los temas objeto de estudio son:

- I. Inmunidad de jurisdicción;
- II. Inviolabilidad;
- III. Libertades;
- IV. Exenciones;
- V. Otras situaciones especiales.

Antes de pasar al estudio detallado de estas expresiones del estatuto privilegiado, nos parece importante hablar de la duración del mismo. Es fácil señalar cuándo empieza a regir, puesto que coincide con el momento de la llegada al país huésped o bien, si el sujeto de esas prerrogativas se encuentra ya en el territorio, el principio del goce de las mismas está determinado por la fecha en que su nombramiento sea notificado al gobierno local (Arts. 38, 1 y 68, 1). La situación no es tan simple cuando se trata de la terminación del goce de los privilegios e inmunidades.

Es usual que al terminar las funciones de los miembros de las misiones o delegaciones, éstos abandonen al territorio y por lo tanto pierden el derecho al goce del estatuto de referencia. Sin embargo, puede suceder que las personas por causas diversas permanezcan en el territorio del Estado huésped debe seguir reconociendo a esas personas, como acreedores al estatuto especial? Podría afirmarse que al momento de terminar sus funciones se suspende, pero la práctica demuestra que la salida del país no es inmediata, sobre todo cuando se trata de enviados con carácter permanente, que deben dejar saldados todos sus compromisos antes de partir y efectuar la venta o movilización de todos sus bienes para terminar su estancia en ese territorio. Sería injusto que durante ese tiempo se negara a los representantes extranjeros la condición de que habían venido gozando durante su estancia en el país, además de que el gobierno local continúa siendo responsable de su protección. La situación se ha resuelto en el sentido de extender el otorgamiento del estatuto hasta el momento de la salida.<sup>17</sup>

Tenemos otra situación que es todavía más delicada: cuando el representante decide permanecer indefinidamente en el territorio del Estado huésped aun cuando sus funciones hayan terminado. Como no se puede pe-

<sup>17</sup> De la misma forma en que se le ayudó a entrar e instalarse, el Estado huésped deberá otorgar toda clase de facilidades para agilizar la salida. Esta práctica, además de representar cortesía internacional, simplifica y acorta la labor de las autoridades locales por cuanto a la protección de los enviados y sus bienes.

dir al gobierno local que siga concediendo prerrogativas a esas personas, se establece en la Convención que el goce del estatuto subsistirá "por un plazo razonable", pero ¿qué debe entenderse por plazo razonable? no hay acuerdo ni un criterio general establecido, por lo que se deja al arbitrio de las autoridades locales la fijación de ese lapso, terminado el cual, se dará a esas personas el mismo trato que a cualquier extranjero.

Es necesario aclarar aquí que el término de la inmunidad no se aplica a los actos llevados a cabo en el cumplimiento de sus funciones oficiales, para los que subsistirá *siempre* (Arts. 38-2 y 68-2).<sup>18</sup>

### I. Inmunidad de jurisdicción

Ya vimos que la estancia de representantes extranjeros en un territorio implica que se encuentran bajo la jurisdicción de sus autoridades. Sin embargo, la situación privilegiada de que gozan les da inmunidad, es decir, les sustrae temporalmente, de la aplicación de sanciones previstas por las leyes locales. Para garantizar la libertad de independencia en las labores de los representantes se les exime en cierta medida, diferente según el caso, de las acciones de las autoridades del Estado huésped.

El mayor o menor goce de inmunidad está determinado por una parte, por la calidad del representante y por la otra, por la naturaleza de los hechos.

De acuerdo a la práctica y la doctrina, se han distinguido las siguientes clases de inmunidad: *a)* de jurisdicción penal; *b)* de jurisdicción civil y administrativa y *c)* de ejecución.

*a) Inmunidad de jurisdicción penal.* Los Jefes de misión y de delegación, así como el personal diplomático de las mismas, gozan de inmunidad de jurisdicción penal para *todos* sus actos, sean de carácter oficial o privado (Arts. 30 y 60). Es costumbre internacional, jurídicamente aceptada, que esa concesión se haga extensiva a los miembros del personal administrativo y técnico y a los familiares "que formen parte de la casa" del funcionario o del empleado que goce de la inmunidad, siempre que no sean nacionales del Estado huésped ni tengan en él su residencia permanente, es decir, que no vivieran ahí con anterioridad al nombramiento del sujeto original de la inmunidad<sup>19</sup> (Arts. 36 y 66).

En el caso de la delegación, sólo se hace extensivo el goce de la inmunidad de jurisdicción penal a los miembros del personal administrativo y téc-

<sup>18</sup> En forma complementaria, se considera también en la Convención que en el caso de fallecimiento de algún miembro de las representaciones, sus familiares continúan en el goce del estatuto especial mientras les sea posible abandonar el país y que se les facilite sacar de él los bienes (del fallecido), cuya exportación no esté prohibida.

<sup>19</sup> La expresión "que formen parte de su casa", debe entenderse en el sentido amplio de su significación o sea que se trate de parientes cercanos al representante o empleado, aunque no vivan bajo el mismo techo. La práctica demuestra que en oca-

nico (no nacionales ni residentes) dejando fuera a los familiares de todos los integrantes de la delegación. Esta desigualdad que encontraremos con frecuencia se deriva de la temporalidad del encargo de los delegados y demás personal de las delegaciones (Art. 66).<sup>20</sup>

b) *Inmunidad de jurisdicción civil y administrativa.* En este renglón es necesario distinguir entre los actos ejecutados por motivos oficiales y los realizados por el individuo a título personal. Para fines de la concesión de inmunidad civil y administrativa se considera que no está actuando oficialmente cuando se trata de:

- a) una acción real sobre bienes inmuebles *particulares* radicados en el territorio del Estado huésped;
- b) una acción sucesoria en la que la persona de que se trate figure, a *título privado*, como ejecutor testamentario, administrador, heredero o legatario; y
- c) una acción referente a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por la persona de que se trate, en el Estado huésped, *fuera* de sus funciones oficiales.

En todos los asuntos derivados de los supuestos anteriores, se aplicará la legislación interna como si el actor fuera un extranjero cualquiera.

Al constituir los enumerados casos de excepción debe entenderse que para todos los demás actos ejecutados por los miembros del personal diplomático de la misión y sus familiares, el Estado huésped otorgará inmunidad de jurisdicción civil y administrativa (Arts. 30 y 60).<sup>21</sup> Los miembros del personal administrativo y técnico de la misión, por su parte, sólo gozarán de esas inmunidades por los actos realizados en el desempeño de su cometido oficial.

Por lo que respecta a las delegaciones, la situación es igualmente restrictiva puesto que se especifica concretamente que, el jefe de la delegación, los delegados y el personal diplomático, administrativo y técnico, gozarán de inmunidad civil y administrativa "respecto de todos los actos realizados en el desempeño de sus funciones oficiales" (Art. 60). Por otra parte, a los

siones un consanguíneo tiene que tener un domicilio diferente y sin embargo no por esa razón deja de gozar del estatuto especial que le corresponde por extensión. Éste es el caso de los hijos que contraen matrimonio y continúan viviendo en el Estado huésped.

<sup>20</sup> Nota: en algunos ejemplares de la Convención se encuentra un error. En el inciso 2 del Artículo 66 aparece referencia al Artículo 60 que debe tomarse como Artículo 59, de la misma forma que se enumeran los artículos en el inciso 1 del propio Artículo 66.

<sup>21</sup> En el artículo 60, que se refiere al personal de las delegaciones, encontramos una cláusula especial que presenta un caso de excepción al no eximir a los miembros de la delegación de la jurisdicción civil y administrativa del Estado huésped cuando se trate de "...una acción por daños resultante de un accidente ocasionado por un vehículo buque o aeronave utilizado por las personas de que se trate o de su propiedad, siempre que esos daños no puedan ser reparados mediante un seguro".

familiares del personal de las delegaciones, y del administrativo y técnico de las misiones, no se les concede la inmunidad que nos estamos refiriendo, puesto que todas sus actividades serán en provecho propio (Art. 39-2).

c) *Inmunidad de ejecución.* Consecuencia de la anterior, esta inmunidad está también ampliamente reconocida por el Derecho Internacional. Los Jefes de las representaciones y su personal diplomático, administrativo y técnico, están protegidos contra toda medida de ejecución, llegando la restricción hasta los casos de excepción antes citados pues aun cuando la aplicación de alguna medida se derive de actos a título personal, se antepone la importancia del cumplimiento de la misión al condicionar la aplicación de aquélla a "que no sufra menoscabo la inviolabilidad de la persona y su residencia" (Arts. 30, 60 y 66-2).

## OTRAS EXTENSIONES DE LA INMUNIDAD

La independencia y libre desempeño de las funciones de las representaciones se vería afectada en mayor o menor grado, si las personas que desempeñan labores manuales para aquéllas fueran objeto de alguna acción de las autoridades locales por asuntos relacionados con el desempeño de su trabajo. Por lo anterior, se ha establecido, que el Estado huésped concederá, a los miembros del personal de servicio de las misiones y delegaciones, que no sea su nacional ni tenga su residencia permanente allí, inmunidad por los actos realizados en el desempeño de sus funciones (Arts. 36-3 y 66-3). Por lo que respecta al personal de servicio privado, no hay una norma general aplicable puesto que las circunstancias son diferentes en cada caso, y varían de país a país. De una manera general, se estipula (Arts. 36-4 y 66-4) que ese personal, si no es nacional ni residente, "...gozará de privilegios o inmunidades, en la medida en que lo admita el Estado huésped". Y se agrega que, en caso necesario, las autoridades de dicho Estado deberá actuar cuidando de "no perturbar el desempeño de funciones de la representación".

## ASPECTOS DIVERSOS DERIVADOS DE LA INMUNIDAD

### *Testificación*

Hemos visto que las personas que gozan de inmunidad, se consideran exentas de cualquier acción que de una manera u otra pueda afectar el ejercicio de las funciones de la representación, en este caso se encuentra la testificación. Cuando alguno de los sujetos de inmunidad de jurisdicción ha presenciado la comisión de un delito o conoce ciertos hechos relacionados con algún acto judicial, tiene la prerrogativa de negarse a servir de testigo si considera que por ello se afectaría el desempeño de su cometido. En la práctica, por cortesía y en pro de las buenas relaciones algunos diplomáti-

cos acceden a hacer declaraciones testimoniales que no obstaculicen su labor, siempre y cuando se les tomen en su oficina o residencia y con toda la discreción posible.

No están obligados a testificar los jefes de las representaciones, así como su personal diplomático, administrativo y técnico, y los familiares del personal diplomático, administrativo y técnico que no sean nacionales del Estado huésped ni hayan tenido en él su residencia antes del nombramiento del funcionario o el empleado de la misión.

### *Nacionales del Estado huésped*

No es frecuente que en las representaciones laboren nacionales a nivel de funcionario, en la mayoría de los casos el personal local es contratado para labores administrativas y técnicas, sin embargo, la Convención prevé el caso en sus Artículos 37 y 67.

Las consideraciones sobre este aspecto, son amplias y cubren varios aspectos. Primeramente, y tomando en cuenta que las condiciones cambian de país a país se deja abierta toda posibilidad al estipular "Excepto en la *Medida* que el Estado huésped conceda otros privilegios e inmunidades... (los funcionarios nacionales y residentes) sólo gozarán de inmunidad de jurisdicción y de inviolabilidad por actos oficiales realizados en el desempeño de sus funciones". La concesión a los demás miembros de la misión es más limitada pues se suprime la inviolabilidad y sólo se les concede "inmunidad de jurisdicción por actos oficiales realizados en el desempeño de sus funciones".

El interés especial que podemos encontrar en la redacción de estos artículos es su alusión expresa a "actos oficiales realizados en el desempeño de sus funciones" pues como podrá recordarse, cuando se trata de funcionarios extranjeros, la Convención establece, de manera amplia, que "gozarán de inmunidad de jurisdicción", con excepción de los tres casos limitados de actividades personales, pero no se hace la especificación restrictiva de que estamos hablando.

En la parte segunda se hace referencia a los demás miembros del personal y a quienes desempeñan el servicio privado. Volvemos a encontrar aquí que se deja al arbitrio de las autoridades locales, la mayor o menor concesión de estatuto especial a sus nacionales, pues se dice: "...sólo gozarán de privilegios e inmunidades en la *medida* en que lo admita el Estado huésped". No obstante, se agrega una cláusula limitativa que condiciona el ejercicio de la jurisdicción del Estado huésped a que "no (se) perturbe indebidamente el desempeño de las funciones (de la persona)". Como puede observarse, esta última parte es ambigua y puede ser causa de dificultades de interpretación puesto que no se aclara el alcance del término "indebidamente".<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Situación análoga encontramos en la aplicación del estatuto privilegiado al personal de servicio privado que es extranjero.

## Renuncia

Hemos repetido que el estatuto privilegiado se aplica a los representantes de otros Estados en interés de un libre y correcto funcionamiento de las misiones; en reciprocidad, el Estado que envía adquiere una obligación moral de cuidar que no existan abusos por parte de sus agentes.

Sobre la base de que inmunidad no significa *impunidad*, se ha establecido el que se pueda renunciar a esa situación especial y con eso, sujetarse a la aplicación del derecho positivo del Estado huésped.

Al ser el Estado que envía el beneficiario de la inmunidad, por conducto de sus enviados, es aquél el que tiene que hacer la renuncia para que éstos puedan ser sujetos del derecho local.

Esta situación se estima como una facultad discrecional al estipular claramente que "El Estado que envía *podrá* renunciar a la inmunidad de jurisdicción..." (Arts. 31-1 y 61-1).

Cuando se presenta el caso de que alguno de los integrantes de las representaciones o sus familiares se ha hecho acreedor a una sanción, de acuerdo a la legislación del Estado huésped, pero por gozar de inmunidades, ésta no se les puede aplicar, se plantea la disyuntiva de renunciar o no a la inmunidad correspondiente. Ya apuntamos que el Estado que envía, tiene toda la libertad para decidir, sin embargo, antes de hacerlo se deben ponderar las circunstancias y tomar en consideración factores como el mayor o menor acercamiento entre los países; la naturaleza y gravedad de la falta y la importancia de la misión que el infractor tenga encomendada. No hay que olvidar que al renunciar y someterse a los tribunales locales se deberá cumplir con todo lo que de esa situación se derive, con el respectivo deterioro en el desempeño de las labores oficiales. El Estado que envía deberá en ocasiones sustituir a su representante mientras éste deba atender a las particularidades derivadas de su sometimiento al derecho local.

Como habíamos dicho, el Estado que envía tiene la obligación de cuidar que cualquier infracción de sus agentes sea castigada, pero como no siempre median circunstancias favorables a la renuncia, se puede negar a hacerla, bajo el compromiso de castigar al culpable, en su país y de acuerdo a su propio derecho.

En la práctica podemos observar que el pronunciamiento de los Estados depende de la calidad de la falta; se ha hecho costumbre, casi obligatoria, que cuando se trata de un delito del orden penal se lleve a cabo la renuncia pero si se trata de violaciones al orden civil o administrativo se presenten objeciones.

Para garantizar los intereses del Estado huésped, la Convención establece, en el inciso 5 de los Artículos 31 y 61, la obligación del Estado que envía de "esforzarse por lograr una solución equitativa de la cuestión" en caso de que no se renuncie a la inmunidad, con respecto a una acción civil.

Por otra parte, la Convención en sus Arts. 30-4 y 60-4, establece que "La inmunidad de jurisdicción... no les exime de la jurisdicción del Estado que envía".

*Condiciones de la renuncia.* Al ser este asunto en extremo delicado y con el objeto de evitar interpretaciones erróneas, la renuncia no debe ser tácita ni dejar ningún detalle implícito. La historia de las relaciones entre los Estados está llena de casos de controversia por "malos entendidos" y disím-bolas interpretaciones de situaciones ambiguas o poco claras.

La corriente actual es que el tribunal donde se va a ventilar un caso en que un representante extranjero sea parte, debe exigir, antes de iniciar cualquier procedimiento relativo, la renuncia expresa (Arts. 31-2 y 61-2) a sus inmunidades. En este documento, proveniente del Estado que envía, debe estipularse, de la manera más clara posible, a qué inmunidades se renuncia y bajo qué circunstancias se hace.

Es importante hacer notar que cuando se trata de acciones civiles o administrativas, el Estado que envía deberá presentar una "segunda renuncia" por cuanto a la ejecución del fallo, pues el renunciar a la inmunidad de jurisdicción no implica la renuncia a la inmunidad de ejecución. (Arts. 31-4 y 61-4).

Esto se ha establecido atendiendo al interés de la función y bajo la consideración de que el cumplimiento de la sentencia puede interferir con la labor del representante. No quiere decir que esa sentencia no será cumplida sino que, se deja en libertad a las autoridades del Estado que envía para decidir cuándo y dónde se tendrá que cumplir.<sup>23</sup>

### *Situaciones especiales*

Sabido tenemos que el Derecho Internacional excluye al representante extranjero y sus familiares de la jurisdicción del Estado huésped, sin embargo si el Estado que envía o alguno de los sujetos de inmunidad se coloca voluntariamente en calidad de sujeto del derecho local, al entablar una acción judicial en el Estado huésped, está dejando a un lado la aplicación de su estatuto privilegiado y por tanto, no puede, en ningún momento, invocar su inmunidad con respecto a ese caso y las situaciones que del mismo se deriven. Si por su propia voluntad aceptó la jurisdicción local al recurrir a tribunales no sería justo que, en el momento en que se sintiera afectado, pudiera sustraerse a la misma invocando una inmunidad que él mismo no reconoció al entablar la acción judicial en ese lugar (Arts. 31-3 y 61-3).

### *Tránsito por terceros Estados*

Cuando los representantes de un Estado tienen que atravesar el territorio de un tercero para llegar al lugar de su adscripción o de retornar a su

<sup>23</sup> Existen dos alternativas: esperar a que el agente termine su encargo y entonces presentar la renuncia a la inmunidad de ejecución y cumplir el fallo en el país huésped; o bien, aplicar esa sanción en el propio Estado que envía, cuando el sujeto en cuestión regrese a él.

país de origen, deberán solicitar al gobierno de aquél la visa correspondiente. El otorgamiento de dicha visa obliga a las autoridades que la dan, a conceder a esos funcionarios o empleados, inviolabilidad y las inmunidades *necesarias* para facilitar el paso por su territorio. Esta situación limitada al tránsito no debe prolongarse (salvo causas de fuerza mayor), pues en ese caso, el tercer Estado no tiene por qué continuar reconociendo a esa persona una calidad privilegiada. Al permanecer en el país en tránsito mayor tiempo del necesario, para conectar el transporte a su destino, se está abusando de la *cortesía* de ese país que sólo sirve de puente de unión entre el Estado que envía y el Estado huésped, y por tanto, el Derecho Internacional exime a las autoridades locales de la obligación de dar trato preferencial a los enviados extranjeros que sólo van de paso por su territorio.

La concesión de este estatuto se hace extensiva a los familiares de los funcionarios aun cuando éstos no los acompañen.<sup>24</sup> Igualmente se conceden a empleados administrativos y de servicio y sus consanguíneos.

Como veremos posteriormente correos diplomáticos y correspondencia oficial gozan también de trato preferencial en todo su tránsito (Art. 81).

## INVIOLABILIDAD

Como en apartados anteriores dividiremos nuestro estudio por temas, que nos faciliten la comprensión de la dinámica que se sigue en la práctica internacional.

### I. *Inviolabilidad de personas*

Los miembros del personal diplomático, de las representaciones de los Estados (misiones y delegaciones) gozan, por su calidad de enviados de otro país, de inviolabilidad de su persona y no pueden ser, por ningún motivo, detenidos ni arrestados por las autoridades del Estado huésped (Arts. 28 y 58). Generalmente se hacen distinciones entre los representantes de Estados miembros y los de Estados no miembros, que actúan como observadores. En la Convención que analizamos no se hace referencia específica en cuanto al goce de estatuto especial de estos observadores, por lo que podemos inferir que la situación en el Estado huésped se deja a la posible celebración de acuerdos bilaterales entre los países interesados. La práctica en la ONU es no concederles inmunidades; ni en la Carta ni en la Resolución 257 (III) de que ya hablamos, hay disposiciones al respecto. Es ilustrativo lo que apunta Sorensen al referirse al tema "...los observadores per-

<sup>24</sup> Puede darse el caso de que viajen en fecha distinta a la que se imponga al representante por parte de su gobierno para tomar posesión de su cargo; también los familiares pueden salir o entrar al país por razones personales y sin ser acompañados por el titular de la representación.

manentes de los Estados no miembros de las Naciones Unidas no tienen una condición jurídica reconocida oficialmente, las facilidades dispuestas para ellos por la Secretaría se limitan a su asistencia a las reuniones públicas. No tienen derecho a privilegios o inmunidades diplomáticas de acuerdo con el Convenio sobre la Sede, ni según otras disposiciones legales del Estado anfitrión (huésped). La reclamación de inmunidades diplomáticas hecha por un miembro del personal del observador italiano en las Naciones Unidas, antes de haber sido admitida Italia como miembro, fue rechazada por la Suprema Corte de Nueva York.<sup>25</sup>

Como en el caso de la inmunidad, la inviolabilidad de los representantes se hace extensiva a los familiares "que formen parte de su casa", siempre y cuando no sean nacionales del Estado huésped ni tengan en él su residencia permanente, es decir que no se encuentren viviendo ahí antes del nombramiento del representante (Arts. 36 y 66). Esta práctica común en las misiones diplomáticas se reconoce también a las misiones y delegaciones para evitar que sus miembros puedan ser presionados por medio de situaciones penosas de sus seres queridos.

Por razones similares la extensión de la inviolabilidad alcanza a los miembros del personal administrativo y técnico de misiones y delegaciones y a los familiares "que formen parte de su casa" bajo la misma condición de que no sean nacionales del Estado huésped ni tengan residencia permanente en él.

Las circunstancias especiales en que se desenvuelven las misiones y delegaciones exigen que el Estado huésped conceda también inviolabilidad a ciertas personas a quienes en ocasiones se les confía la custodia de la correspondencia de la representación. Además de la concesión de inviolabilidad, tanto el Estado huésped como los terceros Estados por los que tenga que atravesar, están obligados a otorgar toda la protección y facilidades para que el "correo diplomático" pueda llevar a buen término su misión (Art. 81-4). Es importante hacer notar que los correos diplomáticos, *como tales*, sólo gozan de inviolabilidad y no de inmunidad de jurisdicción.

Esto es claro, puesto que la situación de inviolabilidad deriva del cargo que están desempeñando: asegurar la llegada de la correspondencia oficial entre su país y aquél donde se encuentra la representación; labor que, por su temporalidad, no supone la necesidad de inmunidad de jurisdicción para poder desempeñarse. Lo anterior no se aplica al caso de que un funcionario de la representación, ya acreditado y gozando del estatuto correspondiente a su cargo, sea nombrado temporalmente como "correo diplomático".

Estas personas acreditadas como "correo diplomático" acompañarán a la valija en su trayecto entre Estados. Es discrecional del Estado que envía nombrar una persona con esa categoría permanente, o bien, sólo cuando las circunstancias lo ameriten, habilitar a un funcionario o empleado de confianza para que se haga cargo. A esta persona se le denomina correo *ad-hoc*

<sup>25</sup> International Law Reports 1953, p. 380. Citado por Sorensen, *op. cit.*, p. 441.

y su inviolabilidad termina en el momento en que haga entrega de los documentos que se le hayan encomendado.

Los "correos" deberán siempre llevar con ellos un documento oficial que contendrá los datos suficientes para que las autoridades puedan reconocer la calidad de la persona y, en su caso, de los bultos que acompañe.<sup>26</sup>

Cuando la representación no se encuentra en condiciones de enviar a una persona de sus efectivos para que acompañe la correspondencia, podrá confiarla a la custodia del comandante de un transporte comercial. En este caso se otorgará al comandante, un documento oficial en el que se anote el número de bultos que se envíen en calidad de "valija diplomática", pero en ningún caso, el mencionado comandante, podrá ser considerado como "correo diplomático". Las representaciones, previo acuerdo con las autoridades del Estado huésped, enviarán al lugar de llegada a uno de sus miembros a recoger la correspondencia de "manos" del comandante en cuestión (Arts. 27 y 57). La situación cambia cuando se trata del capitán de una nave exclusivamente usada para transportar correspondencia y miembros de la representación.<sup>27</sup>

Estas facilidades (concedidas también a las misiones diplomáticas regulares) se dan atendiendo a los problemas económicos o de número de personal que pueden tener en las representaciones; en ocasiones los Estados, por razones de índole diversa, determinan acreditar sólo una o dos personas para que los representen, y obviamente, algunas labores deberán encomendarse a la colaboración de extraños debidamente autorizados.

## II. Inviolabilidad de bienes

Al igual que las misiones diplomáticas, las representaciones ante las Organizaciones gozan de inviolabilidad de bienes. El Estado huésped tiene la obligación de respetar y proteger documentos y correspondencia (oficiales o particulares), archivos, transportes y locales de las oficinas o de las residencias particulares de los diplomáticos y delegados, así como todas las pertenencias que en ellos se encuentren (Arts. 23, 25, 27, 29, 55, 57 y 59).

Las autoridades no podrán penetrar en los locales de ninguna representación sin el consentimiento previo del jefe de la misma. Existen excepciones por causas de fuerza mayor como incendio, derrumbe, peligro inminente de los locales aledaños, etc., pero fuera de esos casos, los agentes del Estado huésped deben abstenerse de toda incursión, registro, requisa o embargo en los mencionados sitios.<sup>28</sup> La Convención también establece el deber de pro-

<sup>26</sup> Por valija diplomática generalmente se entiende una bolsa de material resistente con cerradura segura y susceptible de ser sellada (responsabilidad que corresponde a un funcionario de la representación) pero es aceptado que cualquier bulto que ostente con toda claridad la denominación de "valija diplomática" se le considere como tal (Arts. 27 y 57).

<sup>27</sup> *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, 1958, p. 97.

<sup>28</sup> El Código Penal mexicano, en su artículo 148, establece las penas aplicables a

tección a dichos locales y de castigo a quienes se atrevieran a cometer actos contra la tranquilidad de las representaciones. Es interesante hacer notar que el documento analizado se refiere a la inviolabilidad de los locales de la misión y de la residencia de su jefe y del personal diplomático, pero omite tratar la inviolabilidad de los locales de la delegación, haciendo sólo referencia a los bienes y a la residencia del jefe de la delegación, los delegados y el personal diplomático. Esto, sin duda se deriva de considerar que la delegación por su carácter temporal no establece locales para desempeñar sus funciones, salvo en casos muy especiales.

Por lo que se refiere a los transportes, que pueden ser automóviles, camiones y en determinados casos aviones o yates, existe la controversia de la licitud de poseer armas en los mismos; hace algunos años la prohibición era absoluta y las autoridades locales podían penetrar en cualquier transporte diplomático que violara esa estipulación, sin embargo las circunstancias derivadas de atentados y secuestros han obligado a los Estados a permitir la posesión constante de armas, aun en los automóviles, como medida de protección.

Nos parece importante resaltar que la Convención hace mención expresa de la *completa* inviolabilidad de los archivos y documentos de misiones y delegaciones al estipular que son "*siempre* inviolables, *donde quiera* que se encuentren" (Arts. 25 y 55).

Por último, nos referimos a la situación de los bienes, cuando se dan por terminadas las funciones de una representación.

La obligación de protección y respeto impuesta al Estado huésped no cesa hasta que todos los bienes son retirados de su territorio.

En el caso de cierre temporal o definitivo de una misión, es prerrogativa del Estado que envía determinar si recoge sus bienes y archivos o los deja a la custodia de la Organización o de un tercer Estado que envía determinar si recoge sus bienes y archivos o los deja a la custodia de la Organización o de un tercer Estado (que debe ser aceptable para el Estado huésped).

Si la decisión es en el sentido de retirarlos —ya se trate de misión o delegación— el Estado huésped será responsable de ellos hasta el momento en que sean sacados del país, y cuando esto se haga, dará todas las facilidades para agilizar el traslado.

El Estado que envía, por su parte, tiene la obligación de hacer el retiro a la brevedad posible con objeto de que la responsabilidad de las autoridades locales, en ese sentido, no se prolongue demasiado (Arts. 41 y 70).

## LIBERTADES

La garantía de la libertad de movimiento y de comunicación para los miembros de las representaciones de los Estados ante las Organizaciones es

"La violación de la inmunidad de un parlamentario..." Esto desde luego, incluye a sus oficinas y residencia.

otra de las obligaciones del Estado huésped. Las propias misiones o las delegaciones pueden solicitar de las autoridades locales ayuda para agilizar trámites, por ejemplo, de instalación de líneas telefónicas o para la concesión de tarifas reducidas en sus comunicaciones y la práctica internacional aceptada, es que todas las facilidades sean otorgadas siempre y cuando no se contravenga la legislación interna del Estado huésped.

### *I. Libertad de movimiento*

El ejercicio de las funciones de una representación requiere amplia libertad de circulación y tránsito para sus integrantes y el Estado huésped debe garantizarla; sin embargo, el Derecho Internacional ha establecido restricciones originadas en el respeto a las leyes internas de los Estados donde se encuentra la representación. Así, generalmente se conceden las libertades antes mencionadas, pero cuando existen zonas de acceso restringido o con prohibiciones derivadas de la seguridad nacional (como pueden ser, las zonas fronterizas o militares) los representantes de otros Estados deben abstenerse de intentar siquiera entrar en ellas. No se hace necesario la aplicación de excepciones puesto que la libertad de tránsito y circulación se concede en atención del buen desempeño de la labor de los diplomáticos y no es de pensar que tuvieran que desempeñar algún cometido oficial en las mencionadas zonas.

Ya habíamos apuntado que el goce de las libertades de que tratamos está ampliamente aceptado por el Derecho Internacional; en la Convención que analizamos se establecen esas prerrogativas tanto para las misiones como para las delegaciones (Arts. 26 y 56). En el primer caso, se garantiza libre circulación y tránsito "...a todos los miembros de la misión y a los miembros de sus familias que formen parte de sus casas"; mientras que en el artículo 56, referente a las delegaciones se apunta "...el Estado huésped garantizará a todos los miembros de la delegación la libertad de circulación y tránsito por su territorio, en la medida necesaria para el desempeño de los cometidos de la delegación". Como podrá observarse, el tratamiento hacia las delegaciones presenta una doble restricción puesto que no se otorgan las libertades amplias, sino en la "medida necesaria" y, además, no se hacen extensivas a los familiares como en el caso de las misiones. Esto se explica si tomamos en consideración la naturaleza y el cometido de cada una de las representaciones.

### *II. Libertad de comunicación*

Las representaciones de los Estados constituyen sólo el eslabón de una cadena y por tanto no pueden actuar en forma aislada; entre todas sus actividades, las de observación e información constituyen una de las más importantes y como ya sabemos, se ejercen en dos sentidos: por una parte

recabar todos los datos concernientes al territorio y la organización donde desarrollan su cometido y por otra, intercambiar comunicaciones, ya sea con las autoridades del Estado huésped o con las oficinas de su propio Estado. La necesidad de que las representaciones gocen de completa libertad para sus comunicaciones está ampliamente reconocida en el ámbito internacional y la encontramos plasmada en casi todos los ordenamientos jurídicos reguladores de las actividades de los enviados extranjeros.

El Documento que analizamos (Arts. 27 y 57) al hacer alusión al tema es bastante explícito puesto que considera todas las posibilidades de comunicación entre las misiones y delegaciones, su gobierno y todas las demás representaciones del mismo, dentro y fuera del Estado huésped dando a éste la obligación de permitirla y protegerla aunque hace la aclaración de que deberá utilizarse estrictamente para "fines oficiales".

Por lo que toca a los medios de comunicación, la referencia es igualmente amplia al hablar de "todos los medios adecuados"<sup>29</sup> con la única restricción de solicitar el "consentimiento de las autoridades locales, para establecer una emisora de radio".

Como puede observarse, el tratamiento que en la Convención se da a este tema es muy similar al que se encuentra en los Documentos referentes a misiones diplomáticas.

## EXENCIONES

Las personas que tienen derecho a un estatuto privilegiado, están exentos del pago de ciertos impuestos y del cumplimiento de algunas prácticas obligatorias para todos los residentes de acuerdo con el derecho interno del Estado huésped. Los impuestos susceptibles de no ser cubiertos son los directos, pues los indirectos —que gravan las mercancías— sólo pueden ser descontados cuando no van incluidos, automáticamente, en el precio de la mercadería. La exención del pago de impuestos no exime del pago de servicios, así los representantes están obligados a cubrir las cuotas correspondientes a los servicios públicos (teléfonos, luz, agua, etcétera) de que gocen (Arts. 24, 32 a 36, 54, 62 a 66).

De una manera general, los locales de misiones y delegaciones sean propios o alquilados están exentos del pago de toda clase de impuestos o gravámenes, sin embargo, algunas legislaciones internas imponen, al nacional propietario de locales rentados a representaciones extranjeras, el pago de

<sup>29</sup> Por medios adecuados debe entenderse, toda forma de comunicación viable en la actualidad, es decir, telefónica, telegráfica, postal y por medio de valijas y correos diplomáticos, tal como explicamos en el apartado anterior. En las comunicaciones escritas es frecuente y está permitido el uso de claves o cifras.

Existe controversia de la licitud del uso de télex en las representaciones, pues se alega que la transmisión de mensajes por ese medio, provoca igual interferencia que una emisora radiofónica. Como no se ha llegado a un acuerdo entre los países, en la práctica sólo se utiliza si hay consentimiento expreso del Estado huésped.

las mencionadas cargas (Arts. 24 y 54). Igualmente, todos los inmuebles que sean "adquiridos por cuenta del Estado que envía" no causan impuesto, pero si se poseen a *título personal* por los representantes, los empleados de las representaciones o algún familiar de los anteriores (no nacional ni residente) serán gravados de la misma manera que los pertenecientes a cualquier persona.

Por lo que se refiere a los impuestos por ganancias personales, se aplica la exención a menos que provengan de: *a)* actividades privadas; *b)* servicios prestados; *c)* inversiones en empresas comerciales sitas en el Estado huésped, *d)* sucesiones.<sup>30</sup> Deberán pagarse también los derechos de registro, los de aranceles judiciales, los de hipoteca y los timbres de contratos, salvo, como ya se apuntó, los de arrendamiento cuando la legislación nacional responsabiliza al arrendador del pago de esos timbres.

Esta exención del pago de impuestos personales se aplica a los jefes de las representaciones, al personal diplomático, a los miembros del cuerpo administrativo técnico y a los empleados de servicio de misiones y delegaciones. Asimismo, se aplica por extensión a los familiares de los funcionarios y empleados administrativos de la misión y a los servidores de las residencias de los representantes. Como en asuntos tratados anteriormente, la condición para gozar del estatuto privilegiado es no tener la nacionalidad del Estado huésped ni residir en él (Arts. 33, 36, 66).

Un segundo aspecto de la exención del pago de impuestos es la que se refiere a las franquicias aduaneras. El Estado huésped, de acuerdo a su legislación relativa, debe permitir la entrada, sin pago de derechos, de todos los objetos destinados al uso oficial de las misiones, así como de los objetos de uso personal de sus jefes, el personal diplomático y sus familiares.<sup>31</sup> Se incluye también a los empleados administrativos y técnicos (los familiares de éstos sólo gozan del privilegio respecto de "objetos importados al efectuar su primera instalación").

En las delegaciones, la situación es más limitada, pues sólo se concede exención del pago de impuestos para efectos destinados al trabajo mientras que los objetos de uso personal sólo pasarán libres cuando se trate de la "primera entrada al territorio" de las personas; si la estancia se prolonga, los enseres que no sean de uso oficial deberán pagar, por su introducción al país, los impuestos y gravámenes fijados por la ley local.

Esta modalidad fijada para los jefes de delegación, delegados y miembros del personal diplomático de esas oficinas se hace extensiva a sus fami-

<sup>30</sup> Por el contrario, en el caso de fallecimiento de un miembro de la representación o algún familiar (no nacional ni residente): "No serán objeto de impuestos de sucesión los bienes muebles que se hallen en el Estado huésped, por el solo hecho de haber estado presente en ese Estado el causante de la sucesión como miembro de la representación o como familiar de un miembro de la misma" (Arts. 38-4; 68-4).

<sup>31</sup> En este apartado se especifica que la prerrogativa comprende además, los objetos necesarios para la *instalación* de los funcionarios y empleados de la misión y sus familiares, lo que quiere decir, que se considera también al "mensaje de casa" dentro de la exención (Arts. 35 y 16).

liares, así como a los empleados administrativos y técnicos y los familiares de los mismos. Una vez más encontramos la condición de que no sean nacionales ni residentes del Estado huésped.

Otra exención prevista por el Derecho Internacional, es la inspección de los equipajes personales. Los jefes de las representaciones, sus funcionarios y los familiares de todos ellos, podrán entrar al Estado huésped sin que les sean inspeccionados sus equipajes personales (Arts. 35-2, 36-1, 65-2 y 66-1). Sin embargo, en el caso de que exista sospecha que dichas valijas contengan "objetos cuya importación o exportación esté prohibida o se encuentren en cuarentena", las autoridades locales tendrán derecho a llevar a cabo una revisión que, *en todos los casos*, se hará en presencia del propietario del equipaje o de otra persona por él mismo autorizada.

En este punto, la actuación es muy delicada; la *sospecha* debe estar bien fundamentada, es decir, que las autoridades del Estado huésped deben tener motivos fundados y cierta seguridad de estar en lo cierto, antes de comunicar al dueño de las maletas, la necesidad de proceder a revisarlas puesto que, una equivocación sería tomada como ofensiva y violatoria de la situación privilegiada de los representantes o sus familiares y podría provocar una *protesta*, con las consecuencias imaginables.

Por otra parte, la calidad de representaciones de un Estado extranjero exige a los miembros de las representaciones y sus familiares de ser sujetos de ciertas leyes como son las que otorgan automáticamente la nacionalidad (Art. 74) y las que obligan a inscribirse en el Registro de extranjeros.

Las prácticas no obligatorias de que hablamos en la parte introductoria de este tema se refieren a las disposiciones sobre seguridad social y a la prestación de servicios personales.

En la actualidad, la mayoría de los países cuentan con amplia protección social para sus trabajadores y también, en la mayoría de las legislaciones es obligatoria, sin embargo, hay que cuidar que no exista duplicidad en el ejercicio de esa prerrogativa. Es por eso que los representantes de un Estado extranjero no están obligados a cumplir, en el Estado huésped, con las disposiciones vigentes de seguridad social por lo que corresponde a los servicios prestados a su país; en general su calidad de trabajadores públicos en su propio Estado otorga ya la protección social a ellos y sus familiares (Art. 32-1 y 62-1). Sin embargo, y con la intención de que nadie quede desprotegido, en la Convención que analizamos se prevé el caso de los representantes extranjeros, que no lo hagan en su país, participen voluntariamente del régimen de seguridad social imperante en el Estado huésped (si la legislación del mismo lo permite) (Arts. 32-4 y 62-4).

Por lo que se refiere de manera específica a los servicios médicos, la participación es efectiva. Es práctica ampliamente aceptada que los países concluyan acuerdos bilaterales o multilaterales para que sus representantes puedan gozar en forma gratuita de la asistencia médica social del territorio donde se encuentran. Esto se hace en condiciones de reciprocidad.

La exención de cumplimiento de las disposiciones de seguridad social a que nos referimos se aplica a los funcionarios y empleados de las representaciones y a sus familiares, siempre que no sean nacionales ni residentes del Estado huésped (Arts. 32, 36, 62 y 66). En este tópico, la Convención hace una mención expresa al personal de servicio privado de los representantes, estableciendo que *sólo* se les aplicará la exención si *no* son nacionales ni residentes del Estado huésped o se encuentren protegidos por la seguridad social del Estado que envía o la de un tercer Estado. En caso contrario, se impone a los representantes la obligación de cumplir con todas las estipulaciones que el derecho interno fije para esas ocasiones. Como puede verse, aquí se considera a los representantes como cualquier patrón y se infiere que el incumplimiento de esas obligaciones lo pondrá en un plano difícil frente a las autoridades del territorio donde se encuentre.

Por último, nos referimos a un asunto cuya inclusión en el Documento analizado nos parece simplemente aclaratoria, puesto que la propia naturaleza de las obligaciones a que se refiere implica que sólo los nacionales o, en su caso, los residentes, deban cumplirlas. Estamos hablando de prestaciones personales.

Es usual que las legislaciones de los Estados impongan, a los habitantes de su territorio, el cumplimiento de algunas acciones en pro del interés nacional; éstas pueden ser, la prestación de servicios sin remuneración, las contribuciones extraordinarias o el alojamiento y manutención de militares en casos de urgencia.<sup>32</sup> En estos casos especiales, nacionales y extranjeros deben actuar igual puesto que, en todo tiempo, ambos se benefician de los servicios y garantías que el Estado otorga, sin embargo, los representantes de otros países, por su misma calidad y el goce de un estatuto privilegiado, no entran en el cumplimiento de esas obligaciones (Arts. 34 y 64).

## OTRAS SITUACIONES ESPECIALES

Por último haremos referencia a tópicos que por su propia naturaleza no pueden ser englobados en el estudio de las situaciones generales que ya analizamos.

### I. Precedencia

Así como es importante determinar el orden jerárquico en los agentes diplomáticos, es importante determinar la jerarquía que se dará a los representantes ante las Organizaciones Internacionales. Como es sabido, la jerarquía es uno de los temas que mayores dificultades ha provocado entre los

<sup>32</sup> La Constitución mexicana, en su artículo 26 estipula: "...En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente".

enviados extranjeros, por lo que en el derecho moderno, se ha venido dando un lugar especial a la determinación de ese orden.

La Convención (Art. 49), hace una brevísima mención al procedimiento para fijar la procedencia, apuntando que se deberá tomar en consideración "el orden alfabético de los nombres de los Estados que utilice la Organización". El problema que se plantea aquí es, ¿en qué idioma se pondrán los nombres de las Partes? La inicial de algunos nombres se modifica al cambiar el idioma y si consideramos que son varios los idiomas oficiales, surge la duda de ¿cuál será el utilizado? Un ejemplo claro es el nombre de España, que puede cambiar desde el lugar de la "E" hasta el de la "S" si su denominación es en inglés.<sup>43</sup> La forma de solventar estos problemas en llevar a cabo un acuerdo previo sobre cuál va a ser el idioma de trabajo de la Reunión antes de iniciar sus labores.

## II. Reuniones de Alto Nivel

Otro de los temas especiales y que debe estudiarse con cuidado es la situación de las altas autoridades de un Estado extranjero cuando se encuentran asistiendo a una Reunión internacional. Es obvio que si el representante del Estado por su calidad es objeto de la concesión de un estatuto privilegiado, las autoridades lo sean con mayor razón.

No es frecuente que personas con alto rango viajen para asistir a las Reuniones periódicas u ordinarias de las Organizaciones, sin embargo, la diplomacia moderna fomenta las "juntas cumbre" en un afán de que los compromisos adquiridos por los países en esas ocasiones tengan una mayor fuerza y por tanto más posibilidades de ser cumplidos.

Por otra parte, hay organismos que dentro de sus órganos cuentan con la forzosa participación de altas personalidades, como sucede en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos.

La Convención (Art. 50), acorde con el actual desarrollo de la dinámica mundial, prevé la situación derivada de la presencia de altos funcionarios en el país huésped, haciendo referencia tanto al Jefe de Estado como a los otros funcionarios de alto nivel. En el primer caso, fija la obligación tanto del país huésped como de terceros Estados de conceder, además de todas las prerrogativas enumeradas para los representantes, y de las que ya hablamos, las especiales que el Derecho Internacional fija para los Mandatarios. La persona del Jefe de Estado, su familia y su séquito gozan de inviolabilidad completa y de inmunidad de todas las jurisdicciones, además deben ser protegidos y ayudados en todas sus necesidades. A todo esto se agrega el derecho que tienen los Mandatarios de llevar a cabo, en el extranjero, actos que ten-

<sup>43</sup> Dado que el orden de procedencia determina el de votación y el lugar físico ocupado por los representantes hay siempre una tendencia a luchar por obtener un lugar más cercano al primero, correspondiente a la letra "A".

gan efecto en su propio país,<sup>24</sup> puesto que la circunstancia de haber viajado para asistir a alguna Reunión, no les interrumpe su calidad, ni les menoscaba sus derechos.

De igual forma los altos funcionarios que se encuentran en el país huésped o en tránsito en un tercer Estado tienen derecho a la concesión del más amplio estatuto privilegiado, todas las atenciones y facilidades, además de la protección necesaria para garantizar su seguridad.

En las explicaciones anteriores hemos cubierto las Partes I a VI y algunos artículos de la V, los restantes y hasta terminar se refieren a cuestiones de procedimiento en caso de controversias entre los Estados firmantes de la Convención.

También en ellos se fijan las condiciones de firma, ratificación, adhesión, entrada en vigor y aplicación del Documento estableciendo que su depositario será el Secretario de la Organización de las Naciones Unidas.

<sup>24</sup> Pueden efectuar nombramientos, ceses, emitir decretos, declarar la guerra, etcétera.