

# Funciones Administrativas y Diplomático-Políticas del Secretario General de las Naciones Unidas según la Carta y la Práctica de la Organización (I)

*José Puente Egado\**)

## I. Introducción

### A. Generalidades

La constitución de la organización internacional por evolución de la Conferencia diplomática permanente, viene marcada, entre otras circunstancias, por el hecho de la aparición de un cuerpo administrativo independiente, la denominada Secretaría internacional. No es que esta sea precisamente la causa de tal transformación, es simplemente un síntoma, pero justamente uno de los más claros para poder comprobar la independencia del organismo creado respecto de los Estados que en él son miembros<sup>1)</sup>). Una administración independiente en este sentido equivale a una administración internacional, y una administración internacional supone la existencia de órganos diferenciados de los Estados miembros.

La imperfección técnica que todavía tiene la organización internacional hace que las competencias de los diversos órganos que la integran no siempre estén precisa y concretamente delimitadas; frecuentemente los órganos administrativos son también órganos técnicos, y a falta de órgano ejecutivo *sensu estricto* no infrecuentemente aquella tiende a convertirse en órgano de ejecución, si es que no es ya el propio texto constitucional el que le concede un mayor o menor grado de participación en tal función.

---

\*) Assistent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht; Ayudante en la Facultad de Derecho, Madrid. La parte que ahora publicamos se ocupa de las Funciones de Carácter Administrativo del Secretario General, a la que precede una Introducción. En el próximo número publicaremos la segunda y última parte que tratará de las Funciones Diplomático-Políticas. Las que el Secretario General de las N.U. tiene como encargado del Registro serán estudiadas por el autor en un trabajo aparte que ha de aparecer en uno de los próximos números de la Revista Española de Derecho Internacional.

<sup>1)</sup> *Vid.* Reuter, *Les Institutions Internationales*, Paris 1955, p. 280-81.

La misión de la Secretaría en una organización internacional es las más de las veces bastante compleja, tanto más cuanto más amplias sean las competencias de la institución, el grado de universalidad de la misma y el papel que al órgano administrativo le haya sido reservado en el reparto de competencias; mas como quiera que sea, la Secretaría internacional es órgano ya que no exclusivamente administrativo, al menos preferentemente.

Es nota peculiar en el funcionario internacional ejercer una función cuya base jurídica, al contrario de lo que ocurre en las administraciones estatales, es un tratado internacional. El funcionario internacional es un agente de la organización, no de un Estado, y su función ha de ser independiente y estar sustraída a la posible influencia de cada uno de ellos. No es preciso ciertamente que para la creación de todos y cada uno de los puestos dentro del órgano administrativo internacional se pongan los Estados de acuerdo expresamente, ni siquiera esto es deseable, lo es en cambio para la constitución del órgano en sí en cuanto parte (principal o secundaria) de la organización a crear <sup>2)</sup>.

Mantener esta nota de internacionalidad en la Secretaría es una de las más importantes tareas que incumben al Jefe o Director de la Administración internacional, puesto que sin exagerar por lo demás la importancia de esta, es preciso ver en ella una condición necesaria a la subsistencia del organismo internacional <sup>3)</sup>.

La Administración internacional mantiene cierta semejanza con la administración interna, en ambos casos se trata de órganos de ejecución al servicio de una autoridad superior. Mas esta semejanza inicial no debe ocultar las notables diferencias que entre una y otra existen en cuanto al Derecho a administrar, en cuanto a sus relaciones con el órgano «legislativo» y en cuanto a la misión específica de la función ejecutiva internacional.

a) Es un gran error creer, dice *Giraud*, que administrar es siempre aplicar Derecho, concretamente Derecho administrativo <sup>4)</sup>, una de las peores formas de administrar es la aplicación estricta y literal de los textos jurídicos: el fin de la autoridad que administra no es aplicar reglas de Derecho, sino obtener resultados útiles y por eso la autoridad administrativa goza siempre de ciertos poderes discrecionales en la aplicación de estas normas.

---

<sup>2)</sup> *Vid.* Suzanne Bastid, *Les Fonctionnaires Internationaux*, Paris 1931, p. 14-15. Entiéndase esto, sin embargo, haciendo reserva de las diversas situaciones de hecho que sobre todo en el nombramiento de funcionarios internacionales de elevado rango se han dado o puedan darse.

<sup>3)</sup> *Vid.* Giraud, *Le Secrétariat des Institutions Internationales* (Recueil des Cours, vol. 79, p. 377); Langrod, *Problèmes du Secrétariat International* (Revue Générale de Droit International Public, Année 61, 1957, p. 396).

<sup>4)</sup> Giraud, *loc. cit.* p. 385.

Estas facultades discrecionales en el Derecho interno, por amplias que sean, no pueden nunca conceder al funcionario estatal el grado de libertad de que en principio goza el funcionario internacional. Los principios jurídicos que vinculan al funcionario internacional, empíricamente desarrollados a lo largo de la vida de la organización, son escasos y notoriamente imprecisos. El marco de libertad de que goza la autoridad administrativa internacional es notablemente mayor por el sólo hecho de tener que aplicar un Derecho mucho menos preciso y desarrollado.

Por otra parte la administración internacional sólo de manera excepcional es una administración directa, de ordinario no pone en ejecución acuerdos sustantivos adoptados por los órganos políticos<sup>5)</sup>. Los casos de administración directa internacional como fué el de la U.N.R.R.A. hoy todavía son poco frecuentes, aunque parece existir una cierta tendencia a extender esta clase de administración.

b) La falta de especialización en grado suficiente en la delimitación de competencias que hoy se da en el estadio actual de desenvolvimiento de las organizaciones internacionales, hacen de la Secretaría un órgano en cierto modo incontrolado<sup>6)</sup>. La falta de continuidad en el funcionamiento de los órganos representativos es ya un aliciente a esta independencia; por otra parte la Secretaría es, no infrecuentemente, centro de la organización, el único órgano estrictamente internacional y centro natural por lo tanto de las actividades de esta. Finalmente, las normas o directrices que emanan de los órganos políticos no son siempre ni claras ni adecuadas a un desempeño normal de las funciones de la Secretaría.

En la administración internacional falta, en efecto, el elemento de conexión entre el órgano legislativo y el administrativo, falta el gabinete ministerial; una vez recaído el acuerdo, la tarea de ejecución pasa a manos del órgano administrativo. Como sustitutivo se nombra a veces un relator con quien el jefe del departamento administrativo puede estar en contacto y de él recibir asesoramiento, pero aquel no es un ministro y por lo tanto no se debe esperar de él ni la iniciativa ni la responsabilidad que caracterizan a

5) *Vid.* Loveday, *Reflections on international administration*. Oxford 1956, p. 23: "The total amount of international administrative control is extremely limited. In consequence the international official is more concerned with promoting agreements, which, if carried out by Member States, may involve national administrative work, than in doing such work himself. He has little to administer except his own small office."

6) Sobre la dependencia o independencia de los individuos dentro de la organización internacional, *vid.* Reuter, *loc. cit.*, p. 332. La subordinación jerárquica en el funcionario internacional juega un papel por lo menos tan importante como en el funcionario estatal, pero aquí no hablamos de la responsabilidad del funcionario ante sus superiores jerárquicos, sino de la de la Secretaría en tanto que órgano.

toda gestión ministerial<sup>7)</sup>. De la misma manera debe verse un embrión de órgano ejecutivo en el "Administrative Committee on Coordination" formado por los Directores de las Agencias Especializadas bajo la presidencia del Secretario General de las N.U., o acaso más claramente en el "Executive Office" que asesora al Secretario General sobre cuestiones de su competencia y le asiste en el desempeño de sus obligaciones<sup>8)</sup>.

c) Las dos circunstancias anteriores coinciden en imprimir a las competencias de una organización internacional cierta tendencia a la expansión. Mas frente a esta es preciso tener en cuenta que si toda Administración estatal participa o ejerce por delegación poderes soberanos que los Estados detentan, las organizaciones internacionales, por el contrario, no son fuerzas políticas independientes, sino que nacen y subsisten en virtud de la voluntad de los Estados que las crean<sup>9)</sup>. De ahí que uno de los inconvenientes mayores a la pervivencia de toda organización internacional sea precisamente la resistencia que esta encuentra en el ejercicio de sus competencias de parte de los Estados que buscan, después de haberlas creado, por procedimientos múltiples conservar su libertad de acción<sup>10)</sup>. Ganar la confianza de los Gobiernos y de la opinión pública es sin duda una de las tareas primordiales de toda Secretaría internacional<sup>11)</sup>, para asegurar el éxito de una gestión que, a pesar de todos los esfuerzos en llevarla con discreción, instintivamente suscita la suspicacia de los Gobiernos<sup>12)</sup>. La situación de dependencia que las organizaciones internacionales tienen respecto de estos, obliga a aquellas a buscar un terreno más firme saltando lo que se ha venido en llamar «la barrera de

7) *Vid. Loveday, loc. cit.*, p. 27.

8) *Schwebel, The Secretary General of the United Nations, 1952*, p. 132.

9) Esta dependencia se manifiesta sobre todo en el aspecto financiero. Hay muy pocas organizaciones internacionales, salvo las de carácter bancario, que no dependan en un grado muy elevado de las aportaciones económicas de los Estados.

10) *Vid. Reuter, loc. cit.*, p. 320 y sigs.

11) "No attribute is more essential for an international secretariat than ability to gain and hold the confidence of member Governments and of public opinion". *The International Secretariat of the Future. The Royal Institute of International Affairs, London 1944*, p. 17.

12) Esta es bien patente en la corta historia de la S. de N. *Vid. sobre ello Ranshofen-Wertheimer, The International Secretariat. Washington 1945*, p. 5-7; *vid. también Rapport présenté par la quatrième Commission à l'Assemblée sur les conclusions et propositions de la Commission d'Experts, constituée en vertu de la décision prise par l'Assemblée de la Société des Nations, dans sa séance du 17 décembre 1920*, en donde se dice: «Elle [la comisión] recommande, avec une instance toute particulière, que, dans l'intérêt de la Société comme dans son intérêt propre le Secrétariat général n'amplifie pas ses initiatives; que, dans la préparation des travaux et des décisions des divers organismes de la Société, il s'astreigne à faire œuvre seulement de documentation, il se borne à préparer ces décisions, sans s'aventurer à les suggérer; enfin, que, ces décisions une fois prises, par les organismes seuls responsables, il se limite à les exécuter dans leur lettre et dans leur esprit» (SdN, Actes de la Deuxième Assemblée, Séances Plénières, Genève 1921, p. 596).

las delegaciones gubernamentales», acercando la Administración a los administrados, y en última instancia apoyándose en la opinión pública internacional en la medida en que hoy existe y resulta hacedero.

## *B. El Secretario General de la Sociedad de Naciones y de las Naciones Unidas*

### 1. Sociedad de Naciones

Parece suficientemente probado a través de la documentación de la Conferencia de la Paz que los autores del Convenio no tuvieron una idea exacta de la función que en la organización futura habría de desempeñar el Secretario General. Primeramente parece que se pensó en un Canciller (*Chancellor*), más tarde se le sustituyó por un Secretario General. La nota interpretativa que acompañaba al proyecto inglés de Convenio de 20 de Enero de 1919 atribuía al Secretario General un considerable número de poderes discrecionales como el de intervenir a requerimiento de las partes en una disputa internacional, mantener relaciones normales en la sede de la organización con los representantes de los Estados miembros en ella acreditados etc. <sup>13)</sup>.

En el Proyecto de Convenio *Hurst-Miller* que sirvió de base a las discusiones de la Conferencia de la Paz <sup>14)</sup>, aparte de la dirección y control sobre el personal de la Secretaría (art. 4), se aseguraba al Canciller el derecho de investigación en toda diferencia internacional no sometida a arbitraje y ante el requerimiento de alguna de las partes (art. 13). Esta doble función que en el citado Proyecto se le atribuyó, pasó más tarde al texto definitivo del Pacto que otorga al Secretario General una función de carácter administrativo (art. 6) y una función de carácter político (art. 15) concediéndole el derecho de adoptar las medidas necesarias con vistas a una investigación y exámen completo de un diferencia internacional, siempre a requerimiento de alguna de las partes.

#### *a) Poderes internos del Secretario General de la Sociedad de Naciones*

Los poderes del Secretario General de la S. de N. como jefe supremo de la Secretaría fueron verdaderamente extensos e importantes, circunstancia que según opinión de personas íntimamente ligadas a los trabajos de la Comisión de la S. de N. en la Conferencia de la Paz se debió más que a un pro-

<sup>13)</sup> *Vid.* D. H. Miller, *Drafting of the Covenant*, vol. 2: Doc. 10 British Draft Convention, January 20, 1919, Chapter I, arts. 9, 10, 11; Chapter II, arts. 4, 5 y 6.

<sup>14)</sup> *Id.* p. 231-237.

pósito deliberado, a un cierto desconocimiento del alcance e importancia real de la cuestión <sup>15)</sup>.

El art. 6 parr. 3 del Pacto determinaba que: "The secretaries and staff of the Secretariat shall be appointed by the Secretary-General with the approval of the Council". Ahora bien, el sentido en que fué interpretado tal precepto fué el de ser una cláusula cautelar, más bien que una real restricción de los poderes del Secretario General en asuntos de personal <sup>16)</sup> de haberse rechazado una propuesta en este sentido hecha por el Secretario General se habría interpretado como un voto de censura del Consejo hacia este <sup>17)</sup>.

Esto fué posible solamente por el tacto desplegado por el primer Secretario General en la provisión de los cargos más importantes de la Secretaría. Uno de sus propósitos en el nombramiento de los altos funcionarios, al elegirlos entre los nacionales de las Grandes Potencias, fué utilizarlos como un medio de mantener el interés de aquellas por la organización. Tal libertad por lo demás no se concretó en el sólo nombramiento, sino que se extendió a las demás cuestiones de personal en general que en la práctica estuvieron limitadas solamente por las restricciones que le imponía el presupuesto.

Esta libertad de actuación, con la consiguiente carga de responsabilidades, en cuestiones de personal, gravó notablemente la actividad del Secretario General incapacitándole para dedicarse más por entero a cuestiones sustantivas

"It must be recognized that the problem could not have been solved by a simple delegation of authority. The Secretary-General could have devoted less energy to the details of new appointments, but the whole success of his administration, especially in the beginning, hinged on the composition of his staff. Moreover, the stipulations of the Covenant were explicit. The Secretary-General could not reject this task without violating the letter and spirit of the basis charter from which his authority stemmed" <sup>18)</sup>.

#### *b) Poderes externos del Secretario General de la Sociedad de Naciones*

Por el contrario, los poderes externos del Secretario General de la S. de N. fueron muy restringidos por la poca disposición que mostraron las Grandes Potencias a crear una fuerza política internacional en concurrencia con ellas, aunque como indica *Ranshofen-Wertheimer*

<sup>15)</sup> *Vid. Ranshofen-Wertheimer, The International Secretariat, p. 42.*

<sup>16)</sup> *Ranshofen-Wertheimer, The International Service of the Future (International Conciliation, 1946, p. 66).*

<sup>17)</sup> La práctica estableció una cierta discriminación en los nombramientos. Solamente aquellos cargos dotados con un sueldo superior a los 8,000 frs. suizos necesitaron la sanción del Consejo, los demás quedaron relegados a la sola iniciativa del Secretario General. *Vid. Ranshofen-Wertheimer, The International Secretariat, p. 43-44.*

<sup>18)</sup> *Id. p. 46.*

“The fact that the governments did not desire to extend the external powers of the Secretaries-General, and therefore did not take any initiative in this direction does not mean, however, that they were invariably opposed to it”<sup>19)</sup>.

Interesante es por otra parte considerar la forma en que ambos Secretarios Generales interpretaron y ejercieron los escasos poderes que en tal sentido le habían sido concedidos. En opinión general de los que con más atención siguieron el desenvolvimiento de la Secretaría de la S. de N., la interpretación que ambos Secretarios Generales dieron, fué mucho más restrictiva de lo que en realidad le permitía el margen constitucional. Nada impidió al Secretario General, según el articulado del Convenio, tomar parte en las deliberaciones de la Asamblea y del Consejo. Todo lo contrario, la norma 9 del reglamento de la Asamblea le autorizaba a intervenir ante la invitación del presidente, pero el uso que de este derecho hicieron ambos Secretarios fué muy escaso y circunstancial, sus intervenciones se limitaron casi exclusivamente a debates sobre cuestiones de personal o presupuestarias<sup>20)</sup>.

Tal situación fué especialmente debida a la iniciativa de Sir Eric Drummond, quien de acuerdo con la tradición británica del Civil Service se empleó a fondo en la organización administrativa de la Secretaría<sup>21)</sup>, manteniendo a esta alejada de toda actividad más o menos política, bajo la idea de que el Convenio no le autorizaba a adoptar una política propia ni respecto de los órganos de la organización, ni respecto de los Estados miembros, ni respecto de la opinión pública mundial. Con hombres de otro temperamento<sup>22)</sup>, dentro siempre del estrecho marco de acción que en este sentido el texto constitucional de la organización ginebrina dejaba, el papel de la Secretaría, en el marco general de la S. de N., hubiera sido probablemente distinto.

<sup>19)</sup> *Id.* p. 37-38. Posteriormente, sin embargo, se buscó la creación de un canal de comunicación entre la Secretaría de la S. de N. y los diversos gobiernos de los Estados miembros. *Vid.* sobre ello O. Göppert, *Der Völkerbund*, 1938, p. 144-45 y documentación en el citada.

<sup>20)</sup> Ranshofen-Wertheimer, *op. cit.*, p. 39.

<sup>21)</sup> La creación de un funcionariado internacional de amplia envergadura quedará siempre no obstante como un mérito indiscutible del primer Secretario General de la S. de N. quien decidió desde el primer momento y en contra de las sugerencias de algunos de sus más íntimos colaboradores, que le aconsejaron la creación de grupos nacionales, dar a aquel una base estrictamente internacional.

<sup>22)</sup> Es usual comparar la gestión del dinámico director de la O.I.T., Albert Thomas, con la de los dos Secretarios de la S. de N., Sir Drummond y M. Avenol, debe tenerse sin embargo presente la diferencia notable que existe entre una organización «política» como la S. de N. y las N.U. o una organización internacional «técnica» como la O.I.T. La designación de Sir Eric Drummond, primero, y la de M. Avenol, después, no fué casual, sino intencionada. Se eligió precisamente a aquellas personas de las que no se esperaba una intensa actividad política.

## 2. Naciones Unidas

La tradición de la S. de N. y de la O.I.T. ha influido decisivamente en la creación y estructuración de la figura del Secretario General de las N.U.<sup>23)</sup>. De manera semejante a lo que veíamos ocurrió en los trabajos preparatorios de la S. de N., la idea inicial fué dotar al jefe ejecutivo de la organización internacional futura de amplias prerrogativas políticas, inclusive estableciendo dos autoridades distintas: el Presidente (o en la terminología insinuada por M. Roosevelt: "World's Moderator"<sup>24)</sup> y el Secretario General quien se haría responsable de la administración interna de la Secretaría<sup>25)</sup>. Posteriormente los cuatro "Sponsoring States" decidieron la creación de una sola autoridad, concentrando en ella la doble función político-administrativa que estaba prevista. La situación del Secretario General en las N.U. vino a ser así semejante a la que tuvo en la S. de N. aunque ahora la función política notablemente reforzada.

La primera innovación que cabe señalar en la Carta por referencia a lo que el Pacto establecía, es el carácter de órgano principal que ahora la Secretaría tiene (art. 7 de la Carta)<sup>26)</sup>. Tal situación privilegiada faltaba en el Pacto (art. 6) en donde se le asignó un papel secundario<sup>27)</sup>. Cualquiera que sea la opinión que se sostenga sobre si es la Secretaría o el Secretario General el órgano principal de las N.U. (desde un punto de vista práctico la cuestión no ofrece interés), es lo cierto que por el hecho mismo de haberle sido asegurado por la carta este papel principal, a parte de otras razones, la función de la Secretaría en la nueva organización ha crecido en importancia. Su independencia está mejor garantizada de lo que estaba en el Pacto (art. 100, 1 y 2 de la Carta).

En su calidad de Secretario de la Organización el Secretario General se

<sup>23)</sup> Schwebel, *op. cit.*, p. 11 asegura que el último ha influido más que el primero. Vid. también Clive Parry, *The Secretariat of the United Nations (World Affairs [The London Institute of W.A.]*, vol. 4, 1950, p. 351-352).

<sup>24)</sup> Sobre el sentido de esta propuesta terminológica *vid.* Schwebel, *op. cit.*, p. 18.

<sup>25)</sup> No es fácil prever las consecuencias de una tal división dentro de una organización política de carácter universal. La idea que nació sin duda de la experiencia de la S. de N. en la que según ya indicábamos, las cuestiones de personal obstaculizaron notablemente la acción del Secretario General, y en este sentido un desdoblamiento parecía aconsejable, tiene por otra parte el inconveniente de romper la unidad de orientación ya, en el principio, dentro de un órgano en que tan necesaria es esta.

<sup>26)</sup> La doctrina discute sobre la naturaleza del órgano. Langrod opina que la Secretaría en su conjunto es auténtico órgano de las N.U., Kelsen por el contrario atribuye carácter de órgano principal sólo al Secretario General bajo el supuesto de que la Secretaría no está organizada colegialmente y por ende incapacitada para actuar como un todo. El Secretario General viene a ser así el único órgano personal de las N.U.

<sup>27)</sup> La redacción originaria en este era «una Asamblea, un Consejo y una Secretaría» La conjunción «y» fué más tarde sustituida por la conjunción «con».



asegura las funciones de tal en la Asamblea General, en el Consejo de Seguridad, en el Consejo Económico y Social y en el Consejo de Administración fiduciaria, y como órgano ejecutivo «desempeñará además las funciones que le encomienden dichos órganos» (art. 98), principio por lo demás que ya estaba reconocido en el Pacto (art. 6, 4). Enteramente nuevo es el art. 99 que asegura al Secretario General un derecho de intervención para llamar la atención del Consejo de Seguridad sobre cualquier situación que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacional.

De todos estos detalles hemos de ocuparnos más detenidamente en las páginas que siguen. Vengamos ahora a considerar más particularmente la figura del Secretario General según la Carta y a compararla con la del Secretario General de la S. de N.

Nombramiento y duración del cargo. – Según el sistema de la S. de N. (art. 6, 2) el Secretario General debería ser nombrado por el Consejo con la aprobación mayoritaria de la Asamblea General. Los nombramientos de acuerdo con una práctica tácitamente admitida por las Pequeñas Potencias, recayeron sobre nacionales de las dos Grandes Potencias que más se identificaron con las tareas de la organización <sup>28)</sup>; tal situación ha cambiado radicalmente en las N. U.

El art. 97 establece que el Secretario General sea nombrado por la Asamblea General, previa recomendación del Consejo de Seguridad. La cláusula se encontraba ya en el proyecto de Dumbarton Oaks pero sólo pudo pasar al texto definitivo después de largas deliberaciones en las que las Pequeñas Potencias trataron de limitar los derechos preponderantes de las Grandes en el Consejo de Seguridad a efectos de nombramiento del Secretario General <sup>29)</sup>. Es sabido que en la designación del personal, las organizaciones internacionales suelen emplear sistemas diversos, en el caso presente estamos ante

<sup>28)</sup> Los avatares de la vida de la S. de N. redujeron las posibilidades de elección ante la ausencia de Estados Unidos, la retirada de Alemania, Italia y el Japón y expulsión de Rusia. Vid. Ranshofen-Wertheimer, *op. cit.*, p. 47.

<sup>29)</sup> Las enmiendas propuestas al Proyecto de Dumbarton Oaks fueron diversas: elección por la Asamblea General sin recomendación o confirmación del Consejo de Seguridad (United Nations Conference on International Organizations, San Francisco 1945 = U.N.C.I.O., vol. 8, p. 506, propuesta de Honduras), sometimiento de la persona así designada a la confirmación del Consejo de Seguridad quien se pronunciará sobre ella por una mayoría de siete votos y el C.E.S. por una mayoría de diez (*id.* vol. 4, p. 775, propuesta australiana) o de seis miembros cualesquiera (*id.* vol. 3, p. 95, propuesta mexicana) o según una terna propuesta por el Consejo de Seguridad para ser designado por la Asamblea General (*id.* vol. 4, p. 43, propuesta paraguaya). Sobre las incidencias de la redacción del texto *vid.* el Informe del relator general del Comité I/2 (U.N.C.I.O., vol. 7, p. 342 y sigts.).

un sistema concurrente con participación de la Asamblea y el Consejo de Seguridad.

La recomendación del Consejo de Seguridad exige acuerdo mayoritario, incluidos los cinco votos de los Miembros Permanentes, que supone un control por parte de las Grandes Potencias sobre el nombramiento del Secretario de la organización, lo cual sin duda, combinado con la posibilidad de la reelección, puede afectar notablemente la independencia del cargo <sup>30</sup>).

La concurrencia de los dos órganos en el nombramiento del Secretario General no está exenta de dificultades como la práctica ha puesto de manifiesto. El conflicto entre ambos órganos puede darse en dos supuestos: La Asamblea General rechaza el candidato recomendado por el Consejo de Seguridad, sin que tenga la posibilidad de insinuar a este otros nombres <sup>31</sup>); en este sentido el papel que ella juega en el nombramiento es bastante pasivo <sup>32</sup>). O bien la Asamblea General no puede efectuar ningún nombramiento a falta de candidato recomendado por el Consejo de Seguridad. El primer supuesto aunque jurídicamente posible si se atiende al juego de fuerzas políticas en el seno de la Organización hoy es más bien teórico, el segundo en cambio no es sólo posible sino que es un hecho real en la práctica de las N.U.

La Carta silencia el problema de la reelegibilidad y el de la duración del mandato del Secretario General <sup>33</sup>). La Asamblea General en virtud de la resolución 12 (I) determinó que

“The first Secretary-General shall be appointed for five years, the appointment being open at the end of that period for a further five year term”

bien que reservando la libertad de la Asamblea y del Consejo para modificar la duración del mandato a la luz de la experiencia <sup>34</sup>). Ahora bien, si según esta resolución una vez transcurridos los cinco años se ha cancelado el mandato del Secretario General sin que por ello el Consejo de Seguridad haya o recomendado la renovación o a un nuevo candidato, es claro que la Asamblea

<sup>30</sup>) *Vid.* U.N.C.I.O., vol. 7, p. 279.

<sup>31</sup>) Venezuela propuso una enmienda, que no fué aceptada, en el sentido de que la Asamblea General, de no encontrar aceptable el candidato propuesto por el Consejo de Seguridad pudiera exigir la presentación de uno nuevo (U.N.C.I.O., vol. 8, p. 328).

<sup>32</sup>) El texto de Dumbarton Oaks hablaba de que el Secretario General debería ser elegido por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad, pero fué modificado por la Comisión I/2 sustituyendo «elegido» por «nombrado».

<sup>33</sup>) El Comité I de la Segunda Comisión había aprobado una moción en el sentido de que el mandato sería de tres años y al fin de este periodo reelegible; pero por sugerencia del representante de Holanda el acuerdo fué anulado (U.N.C.I.O., vol. 7, p. 285).

<sup>34</sup>) En el mismo sentido se había pronunciado el informe de la Comisión Preparatoria (*vid.* PC/20, p. 87).

no puede por sí sola proceder a nuevo nombramiento<sup>35</sup>). La cuestión se planteó con toda su agudeza con motivo de la designación de un nuevo candidato al finalizar el mandato de Trygve Lie<sup>36</sup>) y ante la imposibilidad en que se encontraron los miembros del Consejo de Seguridad en ponerse de acuerdo sobre la persona a recomendar o en la reelección del primer Secretario General. La forma en que fué resuelta por la Asamblea General según hemos de ver enseguida, constituye sin duda uno de los más interesantes aspectos del desenvolvimiento progresivo de la Carta a través de la práctica de la Organización<sup>37</sup>).

El Consejo de Seguridad tiene el derecho de r e c o m e n d a r , la Asamblea General el de n o m b r a r . Una recomendación es un acto positivo, faltando este, la Asamblea no puede proceder a un nuevo nombramiento o reelección sin violar la Carta. Ahora bien, cabe preguntar ¿qué órgano puede determinar el plazo de duración del mandato?. ¿La Asamblea?. ¿El Consejo de Seguridad?. ¿Los dos órganos concurrentemente?<sup>38</sup>). El proyecto de Dumbarton Oaks determinaba que el tiempo y las condiciones del nombramiento se especificarían en la Carta. La citada Comisión y ante una propuesta de Holanda decidió la supresión de este último inciso para dar un margen de libertad y oportunidad a la experiencia. Con ello introdujo una auténtica laguna a falta de acuerdo entre la Asamblea y el Consejo de Seguridad en cuanto a la determinación de la persona que ha de ser designada como Secretario General<sup>39</sup>). La Asamblea General no puede elegir a uno nuevo ni reelegir al anterior<sup>40</sup>).

<sup>35</sup>) La forma de la recomendación no está jurídicamente determinada. En los dos casos la propuesta se hizo sobre un sólo nombre como lo había recomendado la Citada Comisión Preparatoria.

<sup>36</sup>) *Vid.* Yearbook of the U.N., 1950, p. 125 y sigs.

<sup>37</sup>) Es este uno de los mejores ejemplos de ese «poder residual» que en las organizaciones internacionales suelen tener los órganos que más ampliamente representan a los estados miembros para ejercer todas aquellas funciones que por circunstancias diversas, o no han sido atribuidas específicamente a un órgano o este se halla en la imposibilidad de realizarlas (esto último entendido siempre dentro de ciertos límites).

<sup>38</sup>) El Consejo de Seguridad en sus recomendaciones a la Asamblea no abordó nunca la cuestión de la duración del mandato. *Vid.* Repertory of Practice of United Nations Organs, vol. 5, p. 114. En los trabajos preparatorios (*Vid.* U.N.C.I.O., vol. 7, p. 285) la Primera Comisión propuso como complemento a la enmienda holandesa, que la cuestión fuera regulada por acuerdo de los dos órganos que intervienen en la designación. El delegado de Estados Unidos pidió seguridades de que cuando se tratara de determinar estas modalidades jugaría el principio de unanimidad entre los Miembros permanentes (*id.* p. 285).

<sup>39</sup>) A nuestro modo de ver, sin embargo, es perfectamente defendible la tesis de que esta concurrencia del Consejo debería ser interpretada, de acuerdo con los trabajos preparatorios anteriormente citados, como un control del originario derecho de la Asamblea en la designación del Secretario General, y por lo tanto restrictivamente. La recomendación recaería así sobre el nombramiento, no sobre las condiciones de este. En conexión con esta idea es interesante observar el procedimiento seguido por Mr. Lie en la pre-

El expediente a que esta recurrió para salir del atolladero fué volver sobre su propia resolución 11 (I) que limitaba el término a cinco años y proceder no a una reelección sino a una «ampliación del término de su mandato» por tres años más en virtud de la resolución 492 (V). Al proceder así la Asamblea adoptó una de las medidas más decisivas para defender y garantizar la independencia del Secretario General:

“The General Assembly could not allow that, in fulfilling the mission entrusted to him, the Secretary-General should be victimized and repudiated by one of the Members of the Organization because, in doing his duty, he had the courage to condemn aggression and the threat to peace and security”<sup>41)</sup>.

Los argumentos esgrimidos por los diferentes delegados en apoyo de la resolución fueron diversos<sup>42)</sup>. A nuestro juicio merece una mención especial el que podemos resumir en los términos siguientes: La Organización necesitaba un Secretario General después del 2 de Febrero de 1951. Puesto que la Carta no determina que el Secretario General pueda automáticamente continuar en su cargo una vez que haya expirado el plazo de su mandato, y por otra parte no ofrece fórmula alguna para resolver el punto muerto en el Consejo de Seguridad, deben tomarse medidas excepcionales para asegurar que las actividades administrativas de las N. U. continúen funcionando. Como órgano investido de poder de designación y en cuanto el más representativo de la organización, la Asamblea General está llamada a asegurar que exista un Secretario General después del 2 de Febrero de 1951<sup>43)</sup>. En esencia se trata, pues, de una interpretación extensiva del texto constitucional. ¿Es posible sin embargo tal interpretación en el texto de una organización internacional? La mayoría de los internacionalistas hasta la época actual defendía el principio de aplicación restrictiva por suponer una derogación de soberanía; sobre otra argumentación, Kelsen ha mantenido la misma opinión<sup>44)</sup>

---

sentación de su dimisión como Secretario General: Por carta al Presidente de la A.G. dió a este conocimiento oficial de su decisión (A/2253) y en virtud de un *statement* lo hizo personalmente ante la Reunión Plenaria de esta (A/PV. 392) proponiendo al mismo tiempo la inclusión en el orden del día la cuestión de “Appointment of the Secretary-General of the United Nations”. Por el contrario, el Consejo de Seguridad actuó solamente ante un hecho consumado, la carta que el S. G. dirigió al Presidente de este se limita a darle conocimiento del texto de la dirigida al de la Asamblea General. El nombramiento del segundo S. G. no ha planteado en cambio problema jurídico alguno. *Vid.* sobre los detalles de su elección U.N. Bulletin, 1953, p. 262-66.

<sup>40)</sup> La significación jurídica de los términos reelección y elección es la misma. Report of the Preparatory Commission of the U.N., p. 87 (PC/20).

<sup>41)</sup> Yearbook of the U.N. 1950, p. 127.

<sup>42)</sup> Repertory of Practice . . . , vol. 5, p. 116.

<sup>43)</sup> Yearbook of the U.N. 1950, p. 187.

<sup>44)</sup> K e l s e n , The Law of the United Nations, 1950, p. 685. Piensa este autor que la

mas hoy este criterio ha cedido terreno al de la aplicación extensiva a partir sobre todo de la teoría de los poderes implícitos que el propio T. I. J. ha recogido en su jurisprudencia <sup>45</sup>).

Una mera coincidencia política ha venido a reforzar esta mayor independencia jurídica que el Secretario General de las Naciones Unidas tiene en comparación con el de la S. de N. El desacuerdo entre las Grandes Potencias ha hecho prácticamente no viable la candidatura de un nacional de cualquiera de ellas, al contrario de lo que ocurrió en la Organización ginebrina.

Para proteger la independencia del Secretario General, recogiendo la experiencia de la Sociedad de Naciones, la Asamblea General por resolución 11 (I), siguiendo las orientaciones de la Comisión Preparatoria, recomendó que a causa de ser el Secretario General un confidente de muchos Gobiernos es deseable que ningún Miembro le ofrezca, inmediatamente después de su cesación, un cargo gubernamental en el cual su información confidencial pueda ser un obstáculo para los demás Miembros, y por su parte el Secretario debería abstenerse de aceptar un tal cargo <sup>46</sup>).

## II. Funciones del Secretario General de las N.U.

En razón a la extraordinaria variedad de tipos de organización internacional, las funciones de una Secretaría internacional no pueden ser determinadas de manera específica más que atendiendo a la estructura y práctica de cada organización en concreto. De manera general sólo cabe decir que la Secretaría tiene todas aquellas funciones que el texto constitutivo primero, y las que los órganos de decisión de la organización después (dentro del margen constitucional que estas posean) le hayan conferido. Las formas más primitivas de organización internacional hacen de la Secretaría un órgano estrictamente técnico, la tendencia, en las formas más progresivas, es hacer de ellas un órgano de ejecución responsable.

La Carta de las N.U. no determina más que de una manera general la competencia de la Secretaría como órgano de las N.U. (art. 98). Solamente en el caso del Secretario General, la Carta se limita a imponerle determinadas

---

formula de que lo que no está prohibido está permitido vale para los individuos, pero no para los órganos que sólo pueden realizar aquellos actos que el orden jurídico les autoriza.

<sup>45</sup>) Vid. CIJ, Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis Consultatif 1949, p. 180.

<sup>46</sup>) Ha de recordarse que el nombramiento de Sir Eric Drummond como Embajador de Inglaterra en Italia dificultó a la Sociedad de Naciones sus relaciones con este país. Vid. Annual Review of United Nations Affairs, 1955-56, p. 163-64 sobre el nombramiento de Mr. Lie como "Governor of Oslo", cargo que le coloca en el tercer puesto en la Lista de Protocolo.

obligaciones como la de notificar a la Asamblea General, las cuestiones tratadas por el Consejo de Seguridad o la de elevar a aquella un informe anual sobre las tareas de la Organización de las N.U. o la facultad (no deber) que le confiere el art. 99. El silencio de la Carta a este respecto hay que entenderlo como un deseo expreso de dejar a la experiencia la determinación de unas funciones, que, a falta de limitaciones constitucionales, hay que entender corresponde hacer a los órganos representativos de las N.U. (de manera general a la Asamblea, en concreto a cada órgano en particular, dentro de los límites de su propia competencia), y suponiendo, siempre de acuerdo con la teoría de los poderes implícitos, que el Secretario General puede desempeñar todas aquellas funciones que sean necesarias para el cumplimiento de las obligaciones como jefe supremo administrativo de la Organización tiene <sup>47)</sup>.

El Informe de la Comisión Preparatoria clasificó las funciones otorgadas, explícita o implícitamente al Secretario General en la Carta, en los seis apartados siguientes: funciones administrativas de carácter general y ejecutivas, funciones técnicas, presupuestarias, de organización y dirección de la Secretaría, funciones políticas y funciones de representación <sup>48)</sup>. En ellas hay que distinguir, las que directa y personalmente (políticas y de representación) corresponde realizar al Secretario General, de todas las demás que sin que él tenga necesidad de realizar personalmente, de acuerdo con el sistema seguido en la Carta, resulta responsable. Al lado de las funciones anteriormente citadas debe mencionarse otra función no específica, pero no por ello menos importante que cualquiera de las anteriores y que el Secretario tiene el hecho del lugar central que ocupa en la Organización; a saber, la influencia directa o indirecta en las decisiones de los órganos de esta, bien en forma privada a través de conversaciones con representantes o miembros gubernamentales de los Estados, bien de manera pública, aunque indirectamente, bien de manera oficial y directa, acudiendo a los procedimientos jurídicos que la Carta o los Reglamentos de procedimiento prevén para el ejercicio de tal acción.

Nosotros a efectos de nuestro estudio vamos a clasificar estas diversas funciones en dos grandes grupos, primero trataremos de las de naturaleza administrativa, y que en líneas generales corresponden a las que como anteriormente decíamos el Secretario General realiza por medio de la Secretaría, aunque él sea el único responsable ante la Asamblea General; en un segundo término estudiaremos las que tienen un cierto carácter diplomático-político, y que el Secretario General realiza directamente y muchas veces de manera personal.

---

<sup>47)</sup> Art. 97 de la Carta.

<sup>48)</sup> *Vid.* Report of the Preparatory Commission of the U.N., p. 86.

4 Z. ausl. öff. R. u. VR., Bd. 20/1-2

### A. Funciones de Carácter Administrativo

#### 1. El Secretario General como Jefe de la Secretaría

La Creación de un organismo internacional lleva normalmente aparejado la constitución de un cuerpo de funcionarios propio<sup>49</sup>). La idea de una Secretaría internacional pertenece al primer Secretario de la S. de N.; también en este sentido las Naciones Unidas son herederas de aquella. Esto no es decir, sin embargo, que la organización administrativa haya sido reproducida en la nueva organización sin notables variantes; aunque hoy todavía la influencia británica y francesa a través del molde de la organización ginebrina pervivan en las N.U. es indudable que la estructura administrativa en el funcionamiento de la actual organización internacional responde más bien al modelo americano<sup>50</sup>).

En cierto sentido pues, la organización de la Secretaría es una fórmula de compromiso entre varias tendencias diversas, en función de las características especiales de las N.U. y por amalgama de determinadas técnicas administrativas<sup>51</sup>). En el momento de su constitución hubiera sido posible adoptar o una estructura orgánica, según la cual se afectarían determinadas secciones de la Secretaría a cada uno de los órganos principales, o bien simplemente una especialización funcional que conservase intacta la unidad de

<sup>49</sup>) Decimos normalmente, porque no siempre es este el caso. En las organizaciones internacionales que responden a modelos embrionarios el personal puede inclusive pertenecer a un escalafón nacional.

<sup>50</sup>) *Vid.* Clive Parry, *The Secretariat of the United Nations* (World Affairs, vol. 4, 1950, p. 356): "The techniques of administration developed in the United States, whose influence was largely lacking within the League ... have penetrated to no little extent into the Secretariat".

<sup>51</sup>) *Organization of the Secretariat*, Report of the Secretary-General A/2554, p. 2; D. Hammarskjöld, *The United Nations and the Political Scientist* (American Political Science Review, vol. 47, 1953, p. 976): "In the United Nations Secretariat we have nearly sixty different nationalities represented. None of us can make ourselves entirely free from our own background, and why should we? Is not the national accent and the national experience very often a great asset in international cooperation? It certainly is, but at the same time it may introduce an element of division. It may tend to split what should be a unity into separate compartments. For the Secretary-General of the United Nations and his collaborators it is necessary to find ways to make the national elements an asset, to overcome the divisive influences and try to create a unity in which the diversity of the national backgrounds of the members of the administration are fully respected and preserved, but in such a way as to be an asset, rather than a liability in the work". - En ese mismo discurso Mr. Hammarskjöld ha puesto de manifiesto las diferencias entre la técnica administrativa norteamericana y la europea. La primera, que busca un alto grado de especialización, exige un mayor número de funcionarios y un mayor movimiento en el personal, de acuerdo con las necesidades del servicio. El sistema europeo, que trabaja con un número relativamente pequeño de funcionarios, y les otorga un mayor grado de permanencia en la función, exige más movilidad en el cambio de personal de unos servicios a otros, y por lo tanto menos especialización. *Vid. loc. cit.*, p. 977.

la Secretaría en cuanto órgano. Acertadamente sin duda, la solución adoptada fué en favor de esta segunda tendencia; una estructura «orgánica» hubiera tenido los inconvenientes de romper la unidad del órgano administrativo, quebrantar la independencia de este respecto de los demás de las N.U. y consecuentemente respecto de los Estados, gravándole a la vez con una agobiante tarea de coordinación interna a cambio de la sola ventaja de la especialización que por otra parte puede conseguirse con el mantenimiento de la división funcional <sup>52</sup>).

La unidad de la Secretaría está exigida además por la naturaleza misma de las N.U. Aunque los procedimientos de sus órganos deliberantes y particularmente la Asamblea General den impresión distinta, en realidad no hay en ella más que una asamblea o conferencia diplomática en la que los representantes de los Estados miembros mantienen la política de sus gobiernos <sup>53</sup>); desde este punto de vista no es viable la implantación de un sistema ministerial en las tareas administrativas de la organización, y esto apesar de que en sentido técnico-administrativo estricto no siempre el principio monocrático sea el preferible. Las necesidades de una organización internacional, con vistas a impedir un desdibujamiento de la responsabilidad aconsejan concentrar esta en una sola persona <sup>54</sup>).

Todas estas circunstancias han hecho que las funciones del Secretario General de las N.U. como jefe de la Secretaría sean de carácter verdaderamente excepcional, según lo determinan los arts. 97, 98 y 101, 1 de la Carta. Vamos ahora a estudiar esta posición del Secretario General como Jefe supremo administrativo bajo tres aspectos: nombramiento de personal, tutela de la independencia de la Secretaría y poderes de organización y disciplinares.

Según la redacción del art. 101, 1 de la Carta «el personal de la Secretaría será nombrado por el Secretario General de acuerdo con las reglas establecidas por la Asamblea General», la persona nombrada recibirá una carta de empleo firmada por el Secretario General o por un oficial de la Secretaría en su nombre <sup>55</sup>). Por lo tanto el nombramiento del personal administrativo de la Organización de las N.U., salvo algunas excepciones, es cuestión de la

---

<sup>52</sup>) Vid. Langrod, *Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies* (Archiv des Völkerrechts, Bd. 6, 1956, p. 13-14).

<sup>53</sup>) Hammar skjöld, *Exposé devant le groupe britannique de l'Union* (Bulletin Interparlementaire, année 38, 1958, p. 44).

<sup>54</sup>) Este principio monocrático en la práctica ha sido atenuado por el establecimiento de comisiones Consultivas e inclusive con la creación del Tribunal Administrativo. La misma reforma de 1954, debe ser interpretada en el mismo sentido. Vid. Langrod, *loc. cit.*, p. 18.

<sup>55</sup>) Vid. Staff Regulations 4.1, adoptadas por la Asamblea General en res. 590 (VI).



entera responsabilidad del Secretario General <sup>56)</sup> quien al efectuarlos deberá procurar asegurar el más alto grado de eficiencia y la mayor representación geográfica posible (art. 101, 3), principios que como vamos a ver enseguida no siempre son del todo coordinables.

Los problemas de organización administrativa internacional presentan aspectos peculiares respecto de los de la organización administrativa interna; uno de ellos es precisamente el de reclutamiento de personal. Las N.U. no pueden proveer directamente a la formación de personal administrativo, sino que han de reclutarlo normalmente dentro del que en una u otra forma está ya encuadrado en las administraciones nacionales <sup>57)</sup>. Esta situación de hecho obliga al Secretario General a una colaboración con las Administraciones de los Estados Miembros. Sin embargo, esta colaboración no debe ir más allá de una simple información sobre las cualidades del candidato, dar a los gobiernos derechos a este respecto supondría darles oportunidades de ejercer presiones políticas sobre el Secretario General <sup>58)</sup>. Esta colaboración con los gobiernos, no reviste, como es de suponer, igual interés e importancia en todos los nombramientos, es de escaso o nulo en el reclutamiento de personal subalterno, no técnico, que normalmente se hace entre los nacionales del país donde la organización tiene su sede u oficinas, en cambio puede ser extraordinario en el nombramiento de los más altos puestos, sobre todo Asistentes del Secretario General antes, hoy Subsecretarios, que según una cierta práctica introducida por Sir Eric D r u m m o n d <sup>59)</sup> hoy todavía no se hace sin el conocimiento del Gobierno correspondiente <sup>60)</sup>.

<sup>56)</sup> Sobre estos casos especiales *vid.* *Repertory of Practice . . .*, vol. 5, p. 234-35.

<sup>57)</sup> Sobre los problemas de reclutamiento administrativo en una organización internacional véase el interesante "Report on Recruitment Methods and Standards for the United Nations and the Specialized Agencies" preparado por el International Civil Service Advisory Board (COORD/CIVIL SERVICE/2/Rev./1). Sobre todo p. 17 y siguientes sobre la propuesta de una "Independent Civil Service Commission" para el reclutamiento de funcionarios como medio de evitar las presiones políticas sobre el Secretario General. *Vid.* igualmente R. N. Swift, *Personnel Problems and the United Nations Secretariat* (International Organization, vol. 12, p. 228 y sigts.).

<sup>58)</sup> *Repertory of Practice . . .*, vol. 5, p. 234.

<sup>59)</sup> *Vid.* A. Z i m m e r n, *The League of Nations and the Rule of Law*, 2nd ed. 1939, p. 490, desaprobando tal práctica. En el mismo sentido R a n s h o f e n - W e r t h e i m e r, *The International Secretariat*, p. 430. - En el British Draft Convention de 20 de Enero de 1919 como comentario al art. 11 del Capítulo I se sugería "... a protocol, signed by the States composing the Council, might stipulate that the Chancellor shall appoint ten permanent secretaries at his discretion, subject to the following provisions: He shall choose on national of each of the States members of the Council, two nationals of two European States not members of the Council, one national of one of the States of America, other than the United States, and two nationals of any members of the League at his discretion. Before appointing a national of any State, the Chancellor ought, however, to secure the approval of the Government of such State, and the Council should have the right to veto

Las facultades de designación del Secretario no se limitan al nombramiento del personal de la Secretaría, sino también abarcan al de personas para ejercer una función *ad hoc* cuando para ello ha sido autorizado por el correspondiente órgano de las N.U. Se trata normalmente de misiones delimitadas de carácter político para las que se requieren cualidades especiales que no se exigen necesariamente al personal de la Secretaría. El carácter circunstancial de tales designaciones para misiones específicas, que inclusive pueden hacerse sin la atribución de una remuneración económica, no es obstáculo a la atribución de la persona así nombrada del status de funcionario internacional.

Hacíamos más arriba referencia a la frecuente oposición entre el principio de competencia profesional y representación geográfica. Uno de los resortes que en su mano tiene el Secretario General para cultivar el interés de los Estados por las Naciones Unidas y para facilitar sus relaciones con los distintos Gobiernos, son precisamente los nacionales del país respectivo empleados en la Organización como funcionarios internacionales<sup>61)</sup>. El deber de independencia que el funcionario internacional tiene y la correspondiente obligación de los gobiernos de respetarla, no «desnacionalizan» sin embargo al personal administrativo de las N.U. y en este sentido los gobiernos, salvo contadas excepciones<sup>62)</sup> siempre han mostrado un decidido interés en emplear en la Organización de las N.U. tantos funcionarios como sea posible. Desde este punto de vista una amplia representación geográfica en la Secretaría parece altamente aconsejable.

Este principio presenta sin embargo, dos notables dificultades. En primer lugar, el rendimiento de los funcionarios que proceden de Administraciones que han alcanzado un alto grado de perfeccionamiento no es el mismo naturalmente que el de aquellos otros que proceden de países cuya historia administrativa no es tan brillante. Los medios mismos para probar la aptitud o capacidad necesariamente han de ser insatisfactorios como consecuencia de la diversidad de idiomas (que perjudica a aquellos cuya lengua materna sea distinta a aquella en que se hacen las pruebas) o la falta de equivalencia entre títulos o grados académicos si de concurso se trata<sup>63)</sup>.

any given appointment by unanimous vote". *Vid.* D. H. Miller, *op. cit.*, vol. 2, p. 115. También en las N.U. hubo un «acuerdo» entre las Grandes Potencias, *vid.* nota siguiente.

<sup>60)</sup> *Vid.* T. Lie, *In the Cause of Peace*, p. 44 y sigs. y S. Goodspeed, *The Nature and Function of International Organization*, New York 1959, p. 356-57.

<sup>61)</sup> *Vid.* a este respecto Trygve Lie, *op. cit.*, p. 283, 285, 291, sobre el empleo que el primer Secretario General hizo en su misión de paz en Washington, Londres y Moscú de los altos funcionarios nacionales de los respectivos países empleados en la Organización.

<sup>62)</sup> La U.R.S.S. no se ha mostrado particularmente interesada.

<sup>63)</sup> Según el art. 4.3 del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas: «Dans la mesure du possible, le choix doit être fait après mise en compétition».

En segundo lugar cuanto mayor es el grado de representación geográfica más amenazada está la cohesión interna de la Secretaría, cuyo éxito sólo puede asegurarse si, no obstante las diferentes procedencias, se suprimen los «grupos nacionales» y se crea un verdadero espíritu internacional y de cuerpo. La técnica administrativa no nace *ex novo* sino principalmente sobre la base de alguna o algunas que actúan como catalizador, cuanto mayor sea el grado de heterogeneidad inicial tanto más difícil será conseguir esa unidad <sup>64</sup>).

## 2. Como Jefe de Personal

Como jefe supremo de la Organización el Secretario General es responsable también de la independencia de la Secretaría. Esta independencia se concreta en la creación y mantenimiento de la llamada lealtad internacional que según el informe presentado por un grupo de antiguos funcionarios de la S. de N.

“It is not the denationalized loyalty of the man without a country. On the contrary, it is the conviction that the highest interests of one's own country are served best by the promotion of security and welfare everywhere, and the steadfast maintenance of that conviction without regard to changing circumstances” <sup>65</sup>).

El funcionario internacional no es por lo tanto un individuo desnacionalizado, debe sin embargo ser independiente. El Estatuto del Personal de las N.U. concreta así tal situación:

«Les membres du Secrétariat sont des fonctionnaires internationaux. Leurs responsabilités ne sont pas d'ordre national, mais exclusivement d'ordre international. En acceptant leur nomination, ils s'engagent à remplir leurs fonctions et à régler leur conduite en ayant exclusivement en vue l'intérêt des Nations Unies» <sup>66</sup>).

El conflicto de intereses entre la organización y el país respectivo y por lo tanto entre la fidelidad que el funcionario debe a la Organización en cuanto tal y la que debe al Estado en cuanto súbdito es perfectamente posible. Al ser discutido el art. 100 en la Conferencia de San Francisco, la Comisión I,

<sup>64</sup>) *Vid.* R. Kaplan, *Some Problems in the Administration of an International Secretariat* (Columbia Journal of International Affairs, vol. 2, 1948, p. 35 y sigts.

De acuerdo con el informe de la Quinta Comisión de la Asamblea General (*vid.* A/2884 parr. 36 y 37) el principio preponderante en el reclutamiento de personal deberá ser, asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad, no incompatible por lo demás con el de una más satisfactoria distribución geográfica.

<sup>65</sup>) *Vid.* International Secretariat of the Future. The Royal Institute of International Affairs, 1944, p. 18.

<sup>66</sup>) Res. 590 (VI) 1.1.

Comité II, 2 declaró entonces, eludiendo la cuestión, que la experiencia de la Sociedad de Naciones demostraba que prácticamente no hubo dificultades en este sentido más que en el caso de Estados fascistas<sup>67)</sup>. Es difícil sin embargo, admitir como convincente tal argumento, si se tiene en cuenta que hoy los ordenamientos jurídicos y por lo tanto el poder estatal son la mayor fuerza coercitiva de carácter jurídico<sup>68)</sup>.

Esta función tutelar del Secretario General se ejerce en dos sentidos, prohibiendo a los Estados ejercer cualquier clase de presión política sobre los miembros del Secretariado y exigiendo por parte del funcionariado de las N.U. el cumplimiento de las obligaciones que como tal tiene. En efecto, en virtud del art. 100, 2 de la Carta, cada uno de los Estados Miembros de las N.U. se ha comprometido «a respetar el carácter exclusivamente internacional de las funciones del Secretario General y del personal de la Secretaría».

El problema se ha planteado repetidas veces en la Organización; en su informe oral en la Séptima Sesión de la Asamblea General el Secretario General declaró: «En lo que a las cuestiones de personal se refiere he resistido fuertes sugerencias – en algunos casos prodrían calificarse benévolamente de fuertes presiones – procedentes de diversos lugares para designar o remplazar a funcionarios . . . yo he rehusado, por ejemplo, sustituir personal competente y cualificado simplemente porque revoluciones, golpes de Estado<sup>69)</sup> o elecciones han determinado un cambio de gobierno en sus países»<sup>70)</sup>.

Igualmente esencial a la independencia de la Secretaría es la conducta de los funcionarios, sobre todo la conducta política. En el cumplimiento de sus deberes, los miembros del personal no deben solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno o de ninguna autoridad exterior a la Organización, deben adoptar una conducta conforme a su condición de funcionarios internacionales y abstenerse de toda actividad que sea incompatible con el ejercicio adecuado de sus funciones en la Organización<sup>71)</sup>. El funcionario que se entrega a actividades subversivas, refugiándose en la protección que le otorga su propia función, contraviene gravemente esta obligación.

El principio de independencia, teóricamente indiscutible, en su realización práctica presenta algunas dificultades. ¿En qué medida puede el Secretario General aceptar instrucciones de carácter privado facilitadas por órganos gubernamentales de los Estados Miembros sobre la conducta de sus nacionales en la Organización?. ¿Puede aceptar el Secretario General el juicio for-

67) U.N.C.I.O., vol. 7, p. 394.

68) *Vid.* Repertory of Practice . . . , vol. 5, p. 213.

69) *Vid.* Lie, *op. cit.*, p. 394.

70) *Vid.* A/PV 413.

71) *Vid.* 1.3 a 1.7 del artículo 1 del citado Estatuto de Funcionarios.

mulado sobre estos por las autoridades nacionales respectivas o por el contrario las N.U. deberán aplicar sus propios criterios para determinar qué es lo que constituye violación del deber de fidelidad a la patria?. Las medidas disciplinarias a que los funcionarios pueden estar sujetos ¿deben estar cubiertas por el principio de la legalidad, o caen más bien dentro de las facultades discrecionales del Secretario General? <sup>72)</sup>. ¿En qué medida debe estimarse que el funcionario internacional contraviene a sus obligaciones si rehusa contestar a un formulario apoyándose en un precepto constitucional que le exime de la propia incriminación?. El Secretario General de las N.U. estimó cuando la cuestión se planteó con motivo de las actividades subversivas de los funcionarios norteamericanos empleados en la Organización, que

“the use of the privilege in that context naturally gave rise to the belief that there was reasonable ground for the witness to fear that he might be convicted of a crime involving the security of the United States.

It cannot be doubted that a situation of this kind impairs the relationship of mutual confidence and trust which must exist between the international official and the governments of Member States. Especially in a time of serious political tension and concern over national security, the United Nations staff member has a positive obligation to refrain from conduct which will draw upon himself grave suspicion of being a danger to the security of a particular State” <sup>73)</sup>.

Asegurada, en la forma en que parece lo ha hecho el Estatuto del Personal de las N.U. (vid. reglas 1.4, 1.5 y 1.7), la discreción política del personal de la Secretaría y la prohibición de participar activamente en la política nacional, no parece que sea oportuno otorgar al «pais huesped» derechos especiales sobre sus nacionales empleados en la Organización, o por extensión, sobre todos los funcionarios en general. Siempre, bien entendido, que la organización garantice de manera efectiva que sus funcionarios no se comprometerán en conductes que tal país pueda considerar como atentatorias a su seguridad <sup>74)</sup>.

Finalmente para terminar este apartado, unas indicaciones sobre las facultades del Secretario General de las N.U. en orden a los privilegios e inmuni-

<sup>72)</sup> Particularmente esta cuestión se relaciona con el tan discutido problema de la analogía.

<sup>73)</sup> Report of the Secretary General on Personal Policy, p. 12 parr. 89 y 90, Doc. A/2364.

<sup>74)</sup> La idea de «pais huesped» aparecida en el informe de la Comisión de juristas (vid. A/2364 Anexo III, p. 24 y 25) dió lugar en la Asamblea General a criterios muy dispares (vid. A/PV. 421). El Secretario General expresamente manifestó su disconformidad con ella (vid. G.A. VII, Plen. 421, parr. 126) en los siguientes términos: “While, on practical grounds, this is no altogether an unreasonable principle, I should like to point out that the report on personal policy makes it clear that this is one of the recommendations of the jurist which I did not accept”.

dades de los funcionarios de la organización. Es sabido que estos privilegios difieren profundamente por su naturaleza de las inmunidades de carácter diplomático; las inmunidades y privilegios de carácter diplomático son una expresión de la soberanía e igualdad de los Estados, los de las organizaciones internacionales y sus funcionarios son de naturaleza funcional, otorgados en orden al cumplimiento de una determinada función. Esta circunstancia coloca al funcionario internacional en cuanto al goce de los mismos y al Secretario de la organización en cuanto al otorgamiento, en una determinada situación.

El art. 105, 2 de la Carta determina que los funcionarios de las Naciones Unidas gozarán de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones, y de acuerdo con el párrafo 3 del mismo artículo, la Asamblea General podrá hacer recomendaciones con objeto de determinar los pormenores de la aplicación de aquel principio<sup>75</sup>). De acuerdo con la Convención General de privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas adoptada por la Asamblea General el 13 de Febrero de 1946<sup>76</sup>) el Secretario General tiene respecto de los privilegios e inmunidades de los funcionarios, las dos siguientes facultades: a) determinar las categorías de funcionarios a los que han de aplicarse los arts. V y VII de tal Convención y someter tales categorías a la consideración de la Asamblea General; b) En cuanto tales privilegios e inmunidades son otorgados a los funcionarios en interés de la Organización y no en beneficio de los individuos, la de levantar la inmunidad de un funcionario en el caso de que, a su juicio, tal inmunidad pueda impedir la administración de justicia y ello pueda hacerse sin quebranto para la Organización<sup>77</sup>); c) Tiene igualmente la facultad de negociar acuerdos de carácter complementario sobre esta materia con algún Miembro o Miembros de la Organización, sometiendo la aprobación del convenio en última instancia a la Asamblea General<sup>78</sup>).

### 3. Funciones Técnicas y de Ejecución

Esta categoría de funciones constituye la actividad propia y específica de toda Secretaría internacional. Los arts. 97 y 98 de la Carta la consagran en los siguientes términos: «El Secretario General será el más alto funcionario

---

<sup>75</sup>) Téngase en cuenta que la validez de tal precepto no queda condicionada a tales recomendaciones, sino que es aplicable aún antes de que estas se efectúen. Report of the Preparatory Commission of the U.N., cap. VII parr. 1, p. 60.

<sup>76</sup>) Vid. U.N. A/64, p. 25 y sigts.

<sup>77</sup>) Art. V sec. 20. En el mismo sentido el art. 1.8 del Estatuto de Personal de las N.U. *vid. loc. cit.*

<sup>78</sup>) Art. VIII sec. 36.

administrativo de la Organización», este «actuará como tal en todas las sesiones de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración Fiduciaria y desempeñará las demás funciones que le encomienden dichos órganos». Es claro que tales funciones no puede desempeñarlas el Secretario General directamente, sino que ha de ejercerlas por medio de representantes y a través del personal de la Secretaría. El valor jurídico de tal declaración, sin embargo, es que él, en cuanto órgano principal, y jefe supremo de la Secretaría de las N.U. tiene la obligación de asegurarlas y la responsabilidad última sobre el modo de llevarlas.

Esta función de asistencia técnica a los principales órganos de las N.U. mencionada en los referidos textos se especifica en los reglamentos respectivos de cada órgano, asignándole estos normalmente semejantes funciones en cuanto a las comisiones y subcomisiones que de ellos dependen y demás órganos que pudieran crearse<sup>79)</sup>. Constituye sin embargo una excepción a tal práctica el Consejo de Seguridad quien, en sus Provisional Rules of Procedure se limita a regular la acción del Secretario General o de su representante en el órgano principal, sin hacer mención de los órganos subsidiarios por él creados y de él dependientes<sup>80)</sup> que han creado una Secretaría propia<sup>81)</sup>. El Secretario General asume las mismas funciones y responsabilidades en todas aquellas conferencias internacionales que se celebren bajo los auspicios de las N.U.<sup>82)</sup>.

Para una exposición sistemática de esta clase de funciones vamos a agruparlas en tres apartados distintos:

#### *a) Funciones materiales y estrictamente técnicas*

De todas, son estas las que más indirectamente caen bajo la acción y aún vigilancia del Secretario General. Tareas como la de traducción, transcrip-

<sup>79)</sup> Vid. Reglas 45 y 46 de las Rules of Procedure of the General Assembly A/3660; reglas 28 y 29 de las Rules of Procedure of the Economic and Social Council E/3063; reglas 23 y 25 de las Rules of Procedure of the Trusteeship Council, T/1. Rev. 4.

<sup>80)</sup> Vid. art. 21-26 de las citadas Rules S/96/Rev. 4.

<sup>81)</sup> Por ejemplo el Military Staff Committee. El informe del Comité de Expertos del citado Consejo de Seguridad recomendó, sin embargo, la inclusión en el reglamento provisional de dos nuevos artículos, hoy el 21 y 23 del citado reglamento. Vid. Sec. Council, Off. Rec. 1st Year, 1st Series, Supp. N. 2, Annex 1 f. S/71.

<sup>82)</sup> Vid. G.A. Res. 366 (IV) artículo 9 del Reglamento para convocatoria de Conferencias Internacionales de Estados: «sous réserve des décisions et des instructions du Conseil, le Secrétaire Général nomme un secrétaire de la Conférence, fournit le personnel du secrétariat et les services nécessaires, et prend toutes autres dispositions administratives utiles». Vid. igualmente G.A. Res. 479 (V) en la que fué aprobado el Reglamento para la convocatoria de Conferencias no gubernamentales.

ción de documentos, su distribución . . . etc. son necesarias al funcionamiento de la Organización, pero en ellas la acción del Secretario General no se deja sentir de manera perceptible. Mención especial merece el trabajo de documentación y publicación, algunos de notable interés científico que corren directamente a cargo de la Secretaría <sup>83)</sup>.

Más importante es todavía la colaboración en los trabajos de los diversos órganos de las N.U. asegurando la notificación a los Estados Miembros y demás Estados u organizaciones interesadas, de la fecha y lugar de celebración de las reuniones <sup>84)</sup>, insinuando la conveniencia de modificar estas circunstancias <sup>85)</sup>, redactando la agenda provisional <sup>86)</sup> de la Asamblea General y de los tres Consejos y en su caso de los órganos subsidiarios, recepción y exámen de credenciales de los representantes de Estados y organizaciones autorizadas a participar en las reuniones de los órganos de las Naciones Unidas o de las Conferencias internacionales por estas convocadas, preparando informes o estudios sobre las cuestiones a tratar por los órganos de las N.U. <sup>87)</sup>.

#### *b) Funciones de Asesoramiento*

El Secretario General o sus representantes asesoran a los órganos principales y subsidiarios de las N.U. en cuestiones de procedimiento así como también en la redacción de documentos jurídicos y resoluciones. Ambas tareas derivan normalmente de las actividades que la Secretaría tiene en cuanto tal.

La Asamblea General en su Tercera Sesión creó una Comisión Especial para el estudio de los procedimientos y métodos más adecuados al desempeño rápido y eficiente de sus funciones, el citado Comité en su informe <sup>88)</sup>

<sup>83)</sup> Como guía en el manejo de la documentación de las N.U. puede consultarse con provecho C. C. Moor and W. Chamberlain, *How to use United Nations Documents*, New York University Press 1952.

<sup>84)</sup> *Vid.* por ejemplo regla 5 de las Rules of Proc. G.A. y reglas 3 y 4 de las Rules of Proc. del C.E.S.

<sup>85)</sup> Regla 3 de las Rules of Proc. del C.E.S. y regla 5 de las Rules of Proc. del C.E.S. Aunque las Reglas de Procedimiento de la Asamblea General no contienen nada al respecto, la práctica ha atribuido al Secretario General la misma facultad. *Vid.* *Repertory of Practice . . .*, vol. 5, p. 130.

<sup>86)</sup> *Vid.* reglas 12-14 de las Rules of Proc. G.A., regla 7 de Rules of Proc. of Trust. Counc. (en este caso en colaboración con el Presidente del Consejo); regla 7 de las Rules of Proc. del C.E.S., con la aprobación del Presidente.

<sup>87)</sup> Las Reglas (*vid.* regl. 30) de Procedimiento del Consejo Económico y Social expresamente determinan que el Secretario General será responsable de mantener informados a los miembros del Consejo de todas aquellas cuestiones que deban ser sometidas a su consideración. *Vid.* igualmente regla 39 de las Rules of Proc. of the S.C.

<sup>88)</sup> A/937, parr. 39.



apuntó la conveniencia de una colaboración del Secretario General en esta tarea, y al efecto la Asamblea General repetidas veces ha invitado a este a colaborar con el citado Comité <sup>89)</sup>.

En numerosas ocasiones ha sido también invitado el Secretario General para auxiliar a los órganos de las N.U. en la redacción de documentos de carácter jurídico, por ejemplo a redactar y someter a una comisión de la A.G. un proyecto de convención relativo a la creación del Tribunal Internacional Penal <sup>90)</sup>, a redactar las cláusulas técnicas necesarias para completar el proyecto de constitución de la I.R.O. <sup>91)</sup>. Ha sido igualmente invitado a dar su opinión sobre problemas jurídicos, por ejemplo, sobre el derecho de los representantes de organizaciones no gubernamentales a obtener un *laissez passer* en los Estados Unidos de acuerdo con las disposiciones del *Headquarters Agreement* <sup>92)</sup> o sobre los poderes que la Comisión de los Derechos del Hombre creada por el Consejo Económico y Social, tiene para solicitar información de los Gobiernos <sup>93)</sup>. Por encargo del Secretario General la Secretaría redactó igualmente un informe de carácter confidencial sobre los problemas jurídicos de la representación en las N.U. <sup>94)</sup>.

Hemos de mencionar también un derecho de intervención que las Reglas de Procedimiento de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración Fiduciaria aseguran al Secretario General en cuestiones sometidas en ellos a debate o respecto de la inclusión de una determinada cuestión en la Agenda. El art. 72 por ejemplo, de las Reglas de Procedimiento de la Asamblea General determina

“The Secretary-General, or a member of the Secretariat designated by him as his representative, may, at any time, make either oral or written statements to the General Assembly concerning any question under consideration by it”.

Las normas de procedimiento del Consejo Económico y Social y las del Consejo de Administración Fiduciaria autorizan igualmente al Secretario General a intervenir no ya sólo respecto de la inclusión de determinadas cuestio-

<sup>89)</sup> Vid. *Repertory of Practice* . . . , vol. 5, p. 151.

<sup>90)</sup> Vid. A. G. Res. 489 (V).

<sup>91)</sup> ECOSOC, Off. Rec. 1<sup>st</sup> Year 2<sup>nd</sup> Sess., p. 347. Asimismo la Sección de Tratados e Inmidades del Departamento Jurídico de la Secretaría ha preparado un *Handbook of Final Clauses* (ST/LEG/1 y ST/LEG/6) con el propósito de ser instrumento útil en la redacción de convenciones multilaterales.

<sup>92)</sup> C. E. S. Res. 340 (XI), Doc. E/1849: «De faire préparer le plus tôt possible et avant le fin de la onzième session, un avis juridique sur les difficultés auxquelles a donné lieu la participation du représentant de la Fédération Syndicale à la présente session».

<sup>93)</sup> Vid. Informe del Departamento jurídico de la Secretaría E/C. N. 4/490.

<sup>94)</sup> Vid. S.C.O.R. 1950, Doc. S/1466.

nes en la Agenda <sup>95</sup>), sino también a hacer propuestas por escrito o verbalmente a los citados Consejos <sup>96</sup>).

Finalmente merece también una referencia cierto procedimiento de colaboración del Secretario General en los trabajos deliberativos de algunas comisiones especiales recientemente creadas <sup>97</sup>). Con el fin de soslayar las dificultades que plantea el voto, el Secretario General en calidad de presidente propuso la sustitución de este por la manifestación de la conformidad o disconformidad (y en este caso mediante la correspondiente formulación de la opinión disidente) a un informe presentado por este como resumen general de las cuestiones tratadas en los debates <sup>98</sup>); el procedimiento a juzgar por las experiencias hasta ahora tenidas, parece ser provechoso.

### *c) Facultades de Ejecución y Asistencia técnica*

Como más adelante hemos observado las N.U. no tienen funciones Administrativas directas, sólo excepcionalmente el órgano administrativo de estas podría ser comisionado para la ejecución de esta clase de tareas. Estos poderes ejecutivos que el Secretario General posee fueron definidos por la Comisión Preparatoria de las N.U. en los siguientes términos:

“He is responsible, moreover, for the preparation of the work of the various organs and for the execution of their decisions, in co-operation with the Members” <sup>99</sup>).

En el mismo sentido la Resolución 183 (II) de la Asamblea General recomendó:

“specifically to the respective organs of the United Nation to consider carefully, before the creation of special commissions and sub-committees, whether the task to be carried out could not usefully be entrusted to the Secretariat”.

Las funciones de ejecución que al Secretario General están encomendadas pueden ser subdivididas en administrativas propiamente dichas <sup>100</sup>) y de

<sup>95</sup>) Regla 10 (f) de las Rules of Proc. del C.E.S., Doc. E/3063; regla 9 de las Rules of Proc. del C.A.F., Doc./T/1/Rev. 4.

<sup>96</sup>) Regla 31 de las Rules of Proc. del C.E.S., y reglas 26 y 53 de las Rules of Proc. del C.A.F.

<sup>97</sup>) Vid. G.A. Res. 810 (IX) sec. B y 912 (X). El mismo sistema ha sido empleado en la comisión creada para asesorar al Secretario General sobre las cuestiones que presentó la creación de la U.N.E.F.

<sup>98</sup>) Vid. H a m m a r s k j ö l d , Parlements, Gouvernements et Nations Unies (Bulletin Interparlementaire, 1958, p. 49).

<sup>99</sup>) Report of the Preparatory Commission of the U.N. PC/20, cap. VIII sec. 2 parr. 12, p. 86.

<sup>100</sup>) Hablamos de «administrativas propiamente dichas» ya que las de ejecución de carácter político encomendadas por la Asamblea o por el Consejo de Seguridad las hemos dejado para más adelante.

asistencia técnica en las administraciones públicas de los países subdesarrollados.

i) La naturaleza, fines e importancia de las funciones de ejecución es muy diversa y abarcan desde la simple distribución de documentos a los Estados Miembros u Organizaciones internacionales interesadas, hasta la ejecución de una específica tarea de alto interés internacional como ha sido la limpieza del Canal de Suez <sup>101</sup>). Normalmente sin embargo las resoluciones de los órganos deliberantes no imponen al Secretario General la ejecución directa, sino indirectamente la de su comunicación a los Estados u organismos internacionales interesados e información posterior a las N.U. sobre la ejecución o puesta en práctica de tal resolución <sup>102</sup>), o colaboración en la ejecución de una resolución <sup>103</sup>). Otras veces su función ejecutiva se concreta en la redacción de estudios o proyectos directamente encargados por alguno de los órganos de las N.U. <sup>104</sup>) o en la información a la Asamblea General sobre la acción de las Autoridades Administrativas en los territorios bajo tutela <sup>105</sup>).

ii) Colaboración del Secretario General en los programas de asistencia técnica. – Ha sido precisamente en el campo de las funciones técnicas donde las actividades ejecutivas del órgano administrativo de las N.U. se han visto notablemente ampliadas en los últimos años; ampliación que ciertamente no se ha producido sin poderosas razones. Los programas bilaterales de asistencia presentan notables inconvenientes, en los países subdesarrollados sobre todo.

«Ces peuples ont tendance à s'offenser d'une aide économique, dont l'offre s'accompagne de conditions de caractère politique. Lorsqu'il en est ainsi, ils sont tentés parfois de solliciter diverses sources pour tirer tout le profit possible des rivalités de ceux qui veulent exercer une influence politique» <sup>106</sup>).

Una asistencia técnica dentro del cuadro de las N.U. tiene para los países que la prestan la ventaja de suprimir esa concurrencia política y para los que la reciben la de verse libres de tales presiones.

El fundamento jurídico de tal ayuda asistencial prestada en nombre de las N.U. y la participación del Secretario General en ella, lo constituyen las reso-

<sup>101</sup>) Vid. G.A.O.R. XII<sup>th</sup> Sess. Suppl. 1 p. 24–25.

<sup>102</sup>) G.A. Res. 517 (VI), p. 9; Res. 385 (V), p. 6.

<sup>103</sup>) G.A. Res. 390 (V) B parr. 1 y 2.

<sup>104</sup>) Vid., por ejemplo, una referencia de estudios solicitados por la Asamblea General al Secretario General, de acuerdo con el art. 13 de la Carta en el *Repertory of Practice . . .*, vol. 1, p. 411–12 y 453. Vid. igualmente *id.* vol. 3, p. 203–5, sobre la activa colaboración del Secretario General en las tareas del C.E.S.

<sup>105</sup>) G.A. Res. 436 (V).

<sup>106</sup>) Hammarstedt, *Parlements, Gouvernement et Nations Unies (op. cit., p. 53)*.

luciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social <sup>107</sup>). La colaboración del Secretario General reviste diversas formas: organizar equipos internacionales de expertos para ser enviados por la organización a países subdesarrollados, adoptar las medidas necesarias para la formación de técnicos procedentes de esos países que reciben la ayuda, determinar el alcance de los servicios y condiciones financieras en las que estos han de ser prestados teniendo en cuenta las proposiciones de los gobiernos etc. Esta misión, que respecto de la ayuda técnica en general es de carácter más bien organizativo puesto que no dispone la propia Organización de las N.U. de técnicos en las diversas materias <sup>108</sup>), en cuestiones de Administración pública puede ser más directa, no ya sólo reclutando técnicos con destino a los países interesados, sino también constituyendo institutos de administración pública, dependientes de la Organización en que súbditos de estos puedan ser formados convenientemente en estas tareas <sup>109</sup>).

#### 4. Funciones de Coordinación

En el presente apartado incluimos dos clases de funciones que aunque con fundamento jurídico distinto, conceptual, e intencionalmente son idénticas; nos referimos en primer lugar a la que pudiéramos calificar de función de coordinación interna, que el Secretario General posee por derecho propio en cuanto jefe del órgano administrativo de las N.U., en segundo término a una de coordinación externa de las tareas de las N.U. con las de los organismos especializados, y que aquel posee un poco por derivación.

Refiriéndose a la primera, el Informe de la Comisión Preparatoria decía del Secretario General:

“He must endeavour, within the scope of his functions, to integrate the activity of the whole complex of United Nations organs and see that the machine runs smoothly and efficiently” <sup>110</sup>).

<sup>107</sup>) Vid. G.A. Res. 200 (III), 418 (V), 723 (VIII) y 926 (X); C.E.S. 222 (IX) y demás resoluciones en ella mencionadas.

<sup>108</sup>) G.A. Res. 418 (V) B, 2.

<sup>109</sup>) Sobre las realizaciones en este campo conseguidas *vid.* Informe del Secretario General de 9 de abril de 1957 (Doc. E/2966) al C.E.S. y la resolución en este adoptada Res. 657 (XXIV). *Vid.* igualmente E/3121, Proposal for the Establishment of an International Administrative Service. Report by the Secretary-General; particularmente p. 4-6 sobre las recomendaciones hechas por este a tal respecto. *Vid.* sobre el anterior informe Res. 681 (XXVI) en la que este recomienda a la Asamblea General que el Secretario General sea autorizado a ayudar a los gobiernos, a petición de estos, para obtener servicios de carácter temporal de competentes especialistas, reclutados según una base internacional, para el desempeño de tareas de carácter administrativo. *Vid.* también G.A.O.R. XIII<sup>th</sup> Sess. Suppl. 1, p. 54-55.

<sup>110</sup>) Report of the Preparatory Commission of the U.N., parr. 12, p. 86.

Hablando de esta misión coordinadora en términos generales el Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions calificaba así su situación:

“The Secretary-General’s co-ordinating responsibility derives from his position under the Charter as the chief administrative officer for the United Nations. With his staff of experts in political, economic, social and legal fields and the flow of information on political, economic and social conditions throughout the world, he is in a privileged position to advise the Councils and the General Assembly on the urgency and priority of projects proposed by the Members or by the specialized agencies” <sup>111</sup>).

Algunos aspectos de la función de coordinación interna. – La estructura funcional de la Secretaría de las N.U. establece ya de por sí un cierto nexo entre las funciones de los diversos órganos de las N.U., este sin embargo no es bastante a crear una línea unitaria o armónica en la actividad de ellos, ya que cada uno determina su propia agenda, su propio calendario de reuniones etc. inclusive su propia política dentro de los límites de su competencia <sup>112</sup>).

En orden a una mejor distribución del programa de reuniones el C.E.S. ha solicitado del Secretario General la presentación al Consejo en la última sesión de cada año de un proyecto de calendario preparado de acuerdo con el Comité de Coordinación en el que se determine el programa de sesiones de las comisiones y subcomisiones de este Consejo y de las conferencias de las agencias especializadas <sup>113</sup>).

En el mismo sentido la Asamblea General ha encargado al Secretario General y a todos los órganos de las N.U. la celebración de sus reuniones de acuerdo con las fechas y lugares determinados en el programa presentado por el Secretario General <sup>114</sup>).

Participación del Secretario General en la labor coordinadora de las N.U. – En cierto sentido las razones, que han llevado al Secretario General a ejercer una función coordinadora entre los distintos órganos de las N.U. son también las que le han asignado un papel importante en la coordinación de las diversas tareas dentro de la «Familia de las Naciones Unidas» por los diferentes organismos internacionales. Pero antes de examinar la función que el Secretario General en este aspecto ha venido a desempeñar vengamos a

<sup>111</sup>) *Vid.* First Report of 1948 to the General Assembly. Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions. A/534.

<sup>112</sup>) No todas las actividades son coordinables en virtud de una previa planificación, tal es el caso del Consejo de Seguridad. *Vid.* Informe del Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, p. 2, más arriba citado.

<sup>113</sup>) *Vid.* C.E.S. Res. 55 (IV), E/437, p. 45.

<sup>114</sup>) G.A. Res. 694 (VII) y G.A. Res. 790 (VIII).

estudiar, siquiera sea brevemente, los rasgos esenciales de esa función de coordinación.

Las dos circunstancias que han dado lugar a esta tarea dentro de las N.U. son: a) La Organización de las N.U. en el pensamiento de sus fundadores no debía nacer con la pretensión de sustituir a las organizaciones internacionales ya existentes, aunque dentro de ellas esta había de constituirse en «centro de confluencia» <sup>115)</sup>. b) La Organización de las N.U. no agotaba por decirlo así la capacidad creadora de los Estados para constituir nuevas organizaciones internacionales. De estas dos circunstancias nacería la posibilidad de un cierto «regionalismo funcional», valga la expresión, en el que las organizaciones internacionales ya constituidas y las que en el futuro se constituyeran formarían con la Organización de las N.U. un grupo de organizaciones hoy conocido con el nombre de «Familia de Naciones Unidas» y cuyas respectivas competencias si bien intencionalmente son distintas, en la práctica resulta muy difícil separar <sup>116)</sup>.

La estructura jurídica sobre la que se basa esta tarea de coordinación es la siguiente: De acuerdo con el principio de que la paz internacional no podría ser eficazmente asegurada sin una atención suficiente, dentro de la organización, a problemas de carácter económico y social (art. 55), la Carta impuso a los miembros de la Organización la obligación de cooperar conjuntamente o por separado con ellas en la consecución de los propósitos en el artículo 55 señalados. Los organismos internacionales que en virtud de esta iniciativa dejada a los Estados miembros en estas cuestiones pudieran ser por ellos creados, deberán ser vinculados a las N.U. solamente si tienen «amplias atribuciones definidas en sus estatutos y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y otras conexas» (art. 57, 1). La responsabilidad en esta actividad coordinadora corresponde a la Asamblea General y bajo la autorización de esta al Consejo Económico y Social (art. 60) quien podrá concertar con aquellos organismos especializados acuerdos que establezcan el modo de vinculación de estos a la organización general, sometiendo tales acuerdos posteriormente a la aprobación de la Asamblea General. Las organizaciones internacionales vinculadas según esta disposición de la Carta son ahora doce <sup>117)</sup>.

<sup>115)</sup> Para más detalles a este respecto *vid.* ECOSOC Off. Rec., Report of the Secretary-General on action taken in pursuance of the agreements between the U.N. and the Specialized Agencies. Supp. No. 17, E/1317, p. 4 y sigts.

<sup>116)</sup> Téngase en cuenta que la función de las N.U. y dentro de ellas la del C.E.S. no se limita a ser de carácter formal, coordinadora de actividades sustantivas o materiales de las demás agencias especializadas, sino que ellas a su vez tienen un amplio campo de acción en el que ejercen funciones necesitadas de coordinación con las de las agencias especializadas.

<sup>117)</sup> *Vid.* Everyman's U.N., New York 1956, p. 30. Posteriormente han sido constituidas

Vemos pues que de manera distinta a lo que establecía el Pacto de la Sociedad de Naciones, en donde se estructuró un verdadero sistema centralizador <sup>118)</sup>, con obligatoria vinculación a la Sociedad de todas aquellas organizaciones internacionales que en el futuro se crearen, y se previó la posible vinculación de las ya existentes, la Carta reconoce en principio la independencia de las demás organizaciones internacionales <sup>119)</sup> estipulando una tal obligación de vinculación no con carácter general para «todos los organismos y comisiones creados para la solución de cuestiones de interés internacional» (art. 24 del Pacto), sino para solas aquellas organizaciones que tengan amplias «atribuciones internacionales definidas en sus estatutos» (art. 57, 1 de la Carta).

El sistema centralizador de la S. de N., que sólo en parte fué llevado a la práctica, el escaso número de organizaciones internacionales creadas, y la proximidad geográfica de sus respectivas sedes, si es que y no estaban en una misma capital, no planteó problemas graves de coordinación. Pero la situación ha cambiado notablemente en el sistema de las N.U. en donde el mayor número de organismos <sup>120)</sup>, la mayor amplitud de sus actividades y propósitos y la distribución geográfica de sus sedes y oficinas <sup>121)</sup> obliga a una continua labor de coordinación que evite a la vez derroche de dinero y esfuerzos humanos por una duplicación innecesaria de actividades, y, en la medida en que esto es posible, establezca ciertos límites de demarcación de competencias <sup>122)</sup>. Es desde este punto de vista, desde el que se puede decir

---

otras dos, la I.F.C. (International Finance Corporation) y la I.M.C.O. (Intergovernmental Maritime Consultative Organization).

<sup>118)</sup> Art. 24: «Tous les bureaux internationaux ...», *vid.* parr. 3 del mismo artículo.

<sup>119)</sup> Esta independencia viene dada, como hemos de ver enseguida por la necesidad de establecer un tratado con ellas y en virtud del art. 17, 3 de la Carta.

<sup>120)</sup> Téngase presente que indirectamente deben ser tomadas en cuenta a efectos de coordinación todas aquellas organizaciones estatales de carácter más bien político (Organización de Estados Americanos, Consejo de Europa, Comunidad del Carbón y del Acero, N.A.T.O., S.E.A.T.O., Liga Arabe etc.) a través de las cuales los Estados orientan parcialmente su política. No tenerlas en cuenta sería no comprender el actual sistema de cooperación; un plan de coordinación excelente desde el punto de vista técnico, pero políticamente insatisfactorio tendrá pocas probabilidades de salir adelante.

<sup>121)</sup> Es sabido que uno de los errores de la S. de N. fué centrarse casi exclusivamente sobre problemas europeos, deficiencia que en la organización actual se ha querido remediar – entre otros medios – con una distribución geográfica de la sede de los distintos organismos.

<sup>122)</sup> Este último aspecto puede ser ilustrado por la «fricción» entre la U.N.E.S.C.O. y la W.H.O. con motivo de la convocatoria por aquella de una conferencia en París con vistas a crear una oficina internacional de Congresos Internacionales de Medicina. El conflicto se resolvió reconociendo la U.N.E.S.C.O. que la W.H.O. debería tener la responsabilidad principal en el fomento de la investigación, educación y organización científica en el ámbito de la Medicina e Higiene, sin perjuicio de que la U.N.E.S.C.O. pueda ocuparse de las relaciones entre la ciencia pura y aplicada en todos los campos, incluyendo las ciencias que se

que la coordinación en el ámbito de la organización internacional es un problema nuevo.

La creación de una agencia especializada (por definición organismo de carácter interestatal) obedece al propósito que los Estados tienen de orientar su política dentro de las actividades que a tal organismo han sido atribuidas, pero, según es sabido, la actividad de la organización en cierto modo viene a ser independiente de estos y por ende surge la posibilidad de que diversos organismos internacionales con campos de actividad distintos teóricamente, pero en la práctica concurrentes en determinados aspectos, puedan conducir políticas contradictorias <sup>123</sup>). Superficialmente considerado pudiera creerse que la unidad a la larga podría venir dada por los propios Estados miembros, pero esta creencia soslayaría, sin embargo, dos circunstancias que no pueden ser olvidadas: En primer lugar que la *membership* en las distintas organizaciones especializadas no es idéntica, en segundo lugar que el Estado no actúa siempre en la vida internacional como un todo, sino a través de los distintos departamentos ministeriales y que como consecuencia de la pluralidad de organismos internacionales el efecto es precisamente el contrario, a saber, la desunión de las políticas de los distintos ministerios de un mismo Estado o aún de los distintos departamentos dentro de un mismo ministerio <sup>124</sup>). Un modo parcial de resolver estas dificultades lo constituyen precisamente los acuerdos entre las distintas agencias especializadas, pero modo parcial solamente <sup>125</sup>).

Descartada así la posibilidad de una coordinación en la base, y la insuficiencia de una coordinación en el escalón intermedio es evidente que el problema no puede plantearse sobre el *d ó n d e* (necesariamente en la cabeza), sino sobre el *c ó m o* ha de realizarse esta coordinación. De él nos vamos a ocupar en las páginas que siguen.

Las formas posibles de coordinación internacional son cinco: coordina-

---

relacionan con la salud (*vid.* Coordination of Economic and Social Activities. United Nations Studies 2. Carnegie Endowment for International Peace, p. 23-24).

<sup>123</sup>) El ejemplo anterior de conflicto entre las dos organizaciones citadas no es ni único ni infrecuente, pueden citarse también entre otros los problemas de competencia surgidos entre la I.C.A.O. y O.I.T. sobre las condiciones de trabajo en los empleados en la Aviación Civil, así como también el surgido entre la I.C.A.O. y el I.T.U. en las radiocomunicaciones. *Vid.* Loveday, Reflections of International Administration, p. 266.

<sup>124</sup>) *Vid.* Loveday, *op. cit.*, p. 268; igualmente E/3107, Development and Coordination of the Economic Social and Human Rights Programs and Activities of the United Nations and the Specialized Agencies as a Whole. Report of the Secretary-General. Se trata de un informe hecho por el Secretario General sobre los problemas que dentro de las administraciones internas plantea la conducción de la política internacional sobre una base multilateral a través de las diversas organizaciones intergubernamentales. *Vid.* también C.E.S. Res. 694 (XXVI) E/3169.

<sup>125</sup>) *Vid.* p. 54 notas 138 y 139.



ción en la fase indagatoria, en la realización de estudios comunes y discusión de la acción política proyectada, en la ejecución de programas de trabajo que interesan a más de una organización, en la constitución de servicios comunes, en la unificación o equiparación de Estatutos de funcionarios (salarios, normas disciplinarias etc.)<sup>126)</sup>. Todas estas son sin embargo de carácter administrativo que afectan en mayor o menor medida las actividades de ejecución, pero que no alcanza a los órganos políticos de las diferentes instituciones, es decir, a aquellos que decididamente más necesitan ser coordinados; desgraciadamente, como enseguida vamos a ver, la coordinación internacional es hoy solamente posible en el primer aspecto, es decir en el estadio final.

Las N.U. están fundadas en el principio de la cooperación internacional y este principio es igualmente válido tanto en lo que se refiere a la política de los Estados Miembros como en lo que se refiere a la política de las Organizaciones internacionales, por esto desde un punto de vista constitucional la Organización de las N.U. no tiene ningún fundamento firme para ejercer un control real sobre esas diferentes fuerzas centrífugas<sup>127)</sup>.

Los órganos de las N.U. que constitucionalmente tienen a su cargo la función de coordinación son la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, según ya vimos, e indirectamente, como más tarde veremos, el Secretario General.

Los instrumentos que en su mano la A.G. tiene en el desempeño de tal acción son: a) De acuerdo con el art. 58 de la Carta una facultad de carácter general para hacer «recomendaciones con el objeto de coordinar las normas de acción y las actividades de las agencias especializadas»<sup>128)</sup>. b) Según el art. 17, 3 examinar, en primer lugar, los presupuestos de tales organismos en orden a formular recomendaciones sobre ellos, y en segundo lugar examinar y aprobar los acuerdos financieros y presupuestarios que con las tales agencias pudieran celebrar las N.U. Como se ve, los dos supuestos que el artículo 17, 3 contempla son enteramente distintos, este último se refiere a la aprobación, o a la inclusión del presupuesto de la agencia en el de las Nacio-

<sup>126)</sup> Vid. Loveday, *op. cit.*, p. 269.

<sup>127)</sup> La fórmula genérica de «vinculación» a la Organización de las N.U. empleada por el art. 57, 1 de la Carta es muy vaga, y ha sido diversamente entendida y puesta en práctica en los acuerdos entre las Naciones Unidas y las diferentes agencias especializadas. Entre otros ejemplos puede escogerse y parangonar la redacción de los textos de los acuerdos celebrados por las N.U. con la U.N.E.S.C.O. y el Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo en el aspecto referente a la ejecución por estas organizaciones de las recomendaciones hechas por la Asamblea General de las N.U. Vid. «Accord entre les N.U. et l'U.N.E.S.C.O.», art. V; «Accord entre les N.U. et la Banque International pour la Reconstruction et le Developpement», art. IV; Doc. ST/SG/1.

<sup>128)</sup> Como terminamos de ver en la nota anterior el efecto que estas tienen en los diferentes órganos especializados es diverso.

nes Unidas en virtud de un acuerdo, que determine la aportación de cada una de las partes en el mantenimiento de servicios comunes y adopción de una forma común de presupuesto<sup>129</sup>); el primer inciso en cambio otorga un derecho a «examinar» los presupuestos administrativos<sup>130</sup> de las agencias especializadas y a hacer recomendaciones sobre ellos. La forma en que habrá de realizarse este exámen y recomendación está determinada en cada uno de los acuerdos<sup>131</sup>). En todos los casos, sin embargo, los presupuestos de las agencias especializadas cuando pasan a la consideración de la Asamblea están ya totalmente redactados de tal manera que la influencia que esta pueda ejercer con sus recomendaciones es solamete a posteriori y de manera indirecta.

Es aquí donde radica el principal problema de la coordinación internacional, en la falta de un presupuesto centralizado.

“If there were a single budget for all organizations, which had to be approved by a single Assembly, that Assembly could, if it would, determinate policy. A very difficult problem of co-ordination would remain regarding the execution of policies, because the administrative and executive machinery would still be scattered; but in the long run, policy would spring from a single source”<sup>132</sup>).

En cumplimiento de estas funciones, la Asamblea General por resolución 14, A (I) de 13 de febrero de 1946 encargó del exámen de los presupuestos de las agencias especializadas a un Comité al efecto creado, el Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions<sup>133</sup>); y en consecuencia

<sup>129</sup>) Por Resolución 311 (IV) la Asamblea General invitó al Secretario General y a los jefes de las Agencias Especializadas a multiplicar sus esfuerzos en este sentido; parr. A, 5 de la resolución.

<sup>130</sup>) La expresión «presupuesto administrativo» ha dado lugar a cierta confusión. Algunos pensaron que está expresión pudo ser empleada para apuntar la idea de que los presupuestos deberían ser examinados desde el punto de vista de la buena administración y no desde el punto de vista de la política a seguir (*vid.* Goodrich et Hambro [edic. francesa], La Charte des Nations Unies, p. 185). En la práctica la Asamblea ha examinado el presupuesto en todos sus aspectos, *vid.* por ejemplo, A/2835.

<sup>131</sup>) *Id.* O.I.T. art. XIV, I.C.A.O. art. XV, W.H.O. art. XV, W.H.O. art. XII, U.N.E.S.C.O. art. XVI y F.A.O. art. XIV. Falta en cambio una disposición semejante en los acuerdos concertados entre las N.U. y el International Bank for Reconstruction and Development e igualmente entre aquellas y el International Monetary Fund, excepción que debe explicarse no ya sólo a la circunstancia de no estar ligadas estas dos organizaciones a las contribuciones de sus miembros como en el art. X parr. 3 de ambos acuerdos se señala, sino también a la independencia que ambos organismos necesitan en el ejercicio de sus misiones específicas y que en todo momento han recabado.

<sup>132</sup>) Loveday, *op. cit.*, p. 270.

<sup>133</sup>) Este Advisory Committee está formado por técnicos y su misión es la de asesorar a la Quinta Comisión de la Asamblea General. Al comienzo de cada sesión ordinaria somete a esta un informe detallado sobre el presupuesto para el próximo año fiscal. Sobre la composición y funciones del citado Advisory Committee *vid.* arts. 156-58 de las Rules of Procedure de la Asamblea General.

este viene examinando los presupuestos anuales de los citados organismos, así como los problemas de financiamiento en común <sup>134</sup>).

El Consejo Económico y Social ejerce igualmente funciones de coordinación entre las propias actividades que él desarrolla y las de las agencias especializadas; de manera todavía más directa que la Asamblea General se ocupa en sus sesiones de tales actividades <sup>135</sup>) y dentro del Consejo más particularmente el Comité de Coordinación <sup>136</sup>).

#### *a) Funciones del Secretario General*

Constitucionalmente el Secretario General no tiene asignada participación alguna en las tareas de coordinación, y sin embargo en virtud de resoluciones de la Asamblea y del Consejo Económico y Social ha contraído también importantes obligaciones en este sector de actividades de la Organización. En primer lugar vamos a estudiar la participación del Secretario General que en este aspecto en su calidad de autoridad administrativa tiene, para ocuparnos más tarde de misiones específicas que le han sido confiadas.

A través de acuerdos con las agencias especializadas, las N.U. han creado con estas un sistema de coordinación de actividades en el plano administrativo y técnico. Así, el intercambio de documentación e informes (siempre que en ambos casos estos no tengan carácter confidencial), consulta mutua antes del establecimiento de un nuevo servicio con el fin de evitar una duplicación innecesaria, coordinación esta que como es natural es realizada por el Secretario General y la Secretaría. De la misma forma el Secretario General ha concluido acuerdos complementarios con las agencias especializadas con el fin de llevar a la práctica los celebrados entre estas y las N.U. <sup>137</sup>). El Secretario General igualmente viene comunicando, previa consulta con el A.C.C. <sup>138</sup>) al Consejo Económico y Social los acuerdos que las agencias especializadas puedan celebrar entre si o con otra organización gubernamental o no gubernamental <sup>139</sup>).

#### *b) Funciones del Secretario General en los planes de coordinación*

Las funciones que en este apartado vamos a considerar implican una participación más directa del Secretario General dentro del cuadro de activi-

<sup>134</sup>) *Vid.* como ejemplo A/2921.

<sup>135</sup>) *Vid.* p. ej. Res. 694 (XXVI), E/3169.

<sup>136</sup>) Dentro de la estructura del C.E.S. en calidad de organismo especial (Special Body) juega el A.C.C. un notable papel en la coordinación de actividades; del él nos vamos a ocupar en las líneas que siguen.

<sup>137</sup>) *Vid.* art. XVIII del tratado entre las N.U. y la O.I.T.

<sup>138</sup>) *Vid.* C.E.S. Res. 259 (IX) anex. sec. IV parr. 8.

<sup>139</sup>) *Vid.* art. XVI del tratado entre las N.U. y la O.I.T. e igualmente el art. XVIII entre las N.U. y la U.N.E.S.C.O.

dades de la Asamblea General o del Consejo Económico y Social. Esta colaboración ha revestido formas diversas así por ejemplo: sugiriendo al C.E.S. la ampliación del campo de sus actividades, en colaborar con este en el establecimiento de prioridades, en la ejecución de los programas previstos, en asegurar la colaboración de los Directores de las agencias especializadas para hacer que los distintos programas que interesan a más de una agencia sean objeto de consulta previa antes de ser aprobados por la Comisión, Consejo o Asamblea competente<sup>140</sup>).

El Secretario General ha sido igualmente responsabilizado en la coordinación de actividades de común interés para las N.U. y las agencias especializadas<sup>141</sup>) o en establecer y mantener el enlace entre el C.E.S. y organismos intergubernamentales sin carácter de agencias especializadas<sup>142</sup>)

La función coordinadora del C.E.S. entre las N.U. y las agencias especializadas, que había de partir necesariamente del reconocimiento de la independencia de estas, llevó bien pronto a aquel Consejo a comprender la conveniencia de la creación de un órgano especial integrado por el Secretario General de las N.U. como presidente y los Directores de los organismos especializados<sup>143</sup>); fué así como nació el Administrative Committee on Coordination (ACC)<sup>144</sup>) y al que siguió más tarde el Technical Assistance Board (TAB)<sup>145</sup>) formado por los jefes ejecutivos de los organismos especializados que participan en el Expanded Programme of Technical Assistance, o sus representantes y presidido por un Executive Chairman designado por el Secretario General.

La misión del ACC es precisamente la de auxiliar al C.E.S. en el cumplimiento de su misión coordinadora, la de llevar a la práctica las resoluciones de la A.G. en la medida de lo posible y en asegurar el enlace entre las N.U. y las agencias especializadas; por principio este no es órgano de control, sino de sola coordinación. La ayuda que el C.E.S. y el ACC se prestan es mutua, el primero necesita al segundo como colaborador en una actividad para la que estructuralmente – por el hecho de ser él mismo un órgano de ejecución como cualquiera de las agencias especializadas – no está bien dotado, pero el ACC necesita al C.E.S. para apoyar sus sugerencias en él y dotarlas de una determinada fuerza y peso que este no posee.

<sup>140</sup>) *Vid.* Repertory of Practice . . . , vol. 5, p. 137.

<sup>141</sup>) C.E.S. Res. 417 (XIV).

<sup>142</sup>) C.E.S. Res. 333 (XI).

<sup>143</sup>) *Vid.* C.E.S. Res. 13 (III).

<sup>144</sup>) El primitivo nombre fué Co-ordination Committee, después se cambió en Secretary-General's Committee on Coordination, para ser sustituido más tarde por el actual. Normalmente se reúne dos veces cada año.

<sup>145</sup>) C.E.S. Res. 222 A (IX).

El ACC es el órgano internacional que más se aproxima a lo que en la administración estatal es un gabinete ministerial. Esta semejanza le viene, de ser precisamente cada uno de sus componentes jefes ejecutivos de determinados cuerpos de la administración internacional que de una cierta manera remedan a los departamentos ministeriales. Difiere sin embargo en que la responsabilidad política no está unificada sino dividida en tantos cuerpos cuantos miembros lo integran puesto que cada uno de ellos es responsable ante una distinta Asamblea o Conferencia.

Por esto, sólo de manera aproximada el Secretario General de las N.U. como Presidente del ACC podrá ser considerado como jefe de este gabinete internacional, en el que por lo demás el presidente no tiene atribuidas prerrogativas especiales. Como corresponde a su naturaleza los acuerdos en el seno del ACC son tomados por unanimidad. Esto no es decir, sin embargo, que la influencia del Secretario General dentro del citado comité no sea muy apreciable, según la práctica de las N.U. lo viene demostrando <sup>146)</sup>, inclusive dentro del plano administrativo en virtud de la tendencia a la unificación de la Secretaría en el personal que participa en los programas de asistencia técnica:

“in view of the fact that the authority to be exercised will be mostly co-ordinative and administrative in character, it seems appropriate that the Secretary-General should act, for this purpose, in the capacity of Chairman of ACC, and exercise the power of leadership assigned to him by the Economic and Social Council in res. 13 (II). In that event, ACC under the leadership of the Secretary-General become directly responsible for the conduct of the Expanded Programme . . .” <sup>147)</sup>.

El interés que viene prestando el actual Secretario General al citado Comité lo prueba el hecho de haber actuado en él como presidente de manera personal, sin delegar en nadie <sup>148)</sup>.

<sup>146)</sup> Vid. Schwebel, *op. cit.*, p. 122-23 sobre el apoyo dispensado por los Directores de las Agencias especializadas a la «Misión de Paz» de Trygve Lie.

<sup>147)</sup> Expanded Programme of Technical Assistance for the Economic Development of Under-Developed Countries. First Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions to the ninth Session of the General Assembly, A/2661 par. 54.

<sup>148)</sup> Annual Review of United Nations Affairs, 1955/56, p. 170.