



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/AC.154/307
21 de marzo de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMITÉ DE RELACIONES CON EL PAÍS
ANFITRIÓN

CARTA DE FECHA 21 DE MARZO DE 1997 DIRIGIDA A LOS MIEMBROS
DEL COMITÉ POR EL PRESIDENTE DEL COMITÉ DE RELACIONES CON
EL PAÍS ANFITRIÓN

Tengo el honor de adjuntar la opinión jurídica del Asesor Jurídico de las Naciones Unidas sobre un Programa de la Ciudad de Nueva York para el estacionamiento de vehículos diplomáticos. La opinión fue solicitada por el Comité de Relaciones con el País Anfitrión en su 181ª sesión, celebrada el 10 de marzo de 1997.

El documento será distribuido por la Secretaría como documento oficial del Comité.

(Firmado) Nicos AGATHOCLEOUS

Anexo

PROGRAMA DE LA CIUDAD DE NUEVA YORK PARA EL ESTACIONAMIENTO
DE VEHÍCULOS DIPLOMÁTICOS

Nota del Asesor Jurídico de fecha 20 de marzo de 1997

I. INTRODUCCIÓN

1. En la 181ª sesión del Comité de Relaciones con el País Anfitrión, celebrada el 10 de marzo de 1997, el Sr. Randy Mastro, Alcalde Adjunto de la Ciudad de Nueva York, que participaba en la reunión como observador a petición de la delegación de los Estados Unidos, presentó al Comité un nuevo programa de la Ciudad de Nueva York para el estacionamiento de vehículos diplomáticos (que en adelante se denominará "el Programa de la Ciudad" o "el Programa") subsiguientemente publicado como documento del Comité (A/AC.154/305, de 14 de marzo de 1997). Tras deliberar sobre el Programa, con participación de casi todos los miembros del Comité, el Comité, por consenso, solicitó al Asesor Jurídico que emitiera una opinión jurídica sobre el Programa de la Ciudad.

2. La Misión de los Estados Unidos señaló a la atención de las misiones permanentes y de la Secretaría los componentes específicos del Programa mediante una nota verbal No. HC-17-97 de fecha 14 de marzo de 1997, que, a petición del país anfitrión, se publicó como documento del Comité (A/AC.154/306, de 14 de marzo de 1997).

3. El Programa es aplicable a vehículos que tengan placas "D", "A" y "C" (A/AC.154/305, párr. 1; A/AC.154/306, anexo, párr. a)). Las placas "D" se expiden a los miembros del personal diplomático de las misiones permanentes acreditadas ante la Organización. Las placas "A" se expiden a la Secretaría de las Naciones Unidas, incluidos los vehículos de un número limitado de funcionarios superiores de la Organización que tienen derecho a estatuto diplomático en el país anfitrión.

4. Las placas "C" se expiden al cuerpo consular y están también incluidas en el Programa. Sin embargo, como los puestos consulares se establecen sobre una base bilateral, no afectan a la Organización. Por consiguiente, no se mencionan en la presente opinión jurídica.

5. En el Programa también se indica (A/AC.154/305, párr. 1, A/AC.154/306, párr. a)) que los vehículos con placas "S" "seguirán estando sujetos a todas las normas de estacionamiento de la Ciudad de Nueva York", es decir, no le serán aplicables las disposiciones sustantivas del Programa. Estas placas se expiden a los miembros del personal no diplomático de las misiones permanentes.

II. DERECHO INTERNACIONAL SOBRE PRERROGATIVAS E INMUNIDADES

6. En los Estados Unidos, el estatuto jurídico de las misiones permanentes de los Estados Miembros y su personal, y el de las Naciones Unidas y su personal, así como el ámbito de sus privilegios, inmunidades, exenciones y facilidades se rigen, en distinto grado de detalle, por los Artículos 104 y 105 de las Naciones

Unidas, la Convención de 1946 sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas (la denominada "Convención General")¹, el Acuerdo relativo a la Sede entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos de 1947², y las disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961³ que son aplicables mutatis mutandis.

A. Carta de las Naciones Unidas

7. Según el párrafo 1 del Artículo 105 de la Carta de las Naciones Unidas "la Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos". Además, de conformidad con el párrafo 2 del Artículo 105 "los representantes de los Miembros de la Organización y los funcionarios de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización". La aplicación detallada de estos principios generales se lleva a efecto, de conformidad con el párrafo 3 del Artículo 105 de la Carta, mediante la Convención de 1946, en la que los Estados Unidos pasaron a ser parte en 1970, y en el caso particular del país anfitrión, también en virtud de las disposiciones del Acuerdo relativo a la Sede.

B. Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, de 1946

8. Las prerrogativas e inmunidades de los representantes de los Estados Miembros se establecen en el artículo IV de la Convención de 1946. Se les concede, entre otras cosas, inmunidad contra todo procedimiento judicial respecto a todos sus actos y expresiones, ya sean orales o escritas, en tanto se encuentren desempeñando sus funciones en dicha capacidad (sección 11 a)) y aquellas otras prerrogativas, inmunidades y facilidades "de los cuales gozan los enviados diplomáticos" (sección 11 g)).

9. Las Naciones Unidas, así como sus bienes y haberes gozarán de inmunidad contra todo procedimiento judicial, de conformidad con el artículo II de la Convención de 1946 (sección 2). Además, los haberes y bienes de la Organización "gozarán de inmunidad contra allanamiento, requisición, confiscación y expropiación y contra toda otra forma de interferencia, ya sea de carácter ejecutivo, administrativo, judicial o legislativo" (sección 3).

10. Además de las inmunidades y prerrogativas funcionales de todos los funcionarios de la Organización especificados en el artículo V, sección 18, el Secretario General y todos los Subsecretarios Generales (en la actualidad Secretarios Generales Adjuntos y Subsecretarios Generales) tienen derecho a "... las prerrogativas e inmunidades, exenciones y facilidades que se otorgan a los enviados diplomáticos de acuerdo con el derecho internacional" (sección 19).

11. De conformidad con el Artículo Final de la Convención de 1946, queda entendido que los Estados Miembros partes en la Convención están en condiciones de aplicar sus disposiciones de acuerdo con su propia legislación (sección 34).

C. Acuerdo relativo a la Sede de 1947

12. En la sección 15 del Acuerdo relativo a la Sede se especifica lo siguiente:

"1) Toda persona designada por un Miembro como representante permanente principal ante las Naciones Unidas o como representante permanente con rango de embajador o ministro plenipotenciario;

2) Todos los miembros permanentes de su personal, que sean designados por acuerdo entre el Secretario General, el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno del Estado interesado,

...

... disfrutarán en el territorio de los Estados Unidos de América, tanto si residen dentro como fuera del distrito de la Sede, de las prerrogativas e inmunidades que el Gobierno de los Estados Unidos de América confiere a los enviados diplomáticos acreditados ante él, y ello con sujeción a las correspondientes condiciones y obligaciones."

13. Como se indica en el párrafo 13 de una nota de fecha 17 de junio de 1983 dirigida al, a la sazón, Comité de Relaciones con el País Huésped por el Asesor Jurídico, en la que se establecían los puntos de vista de la Organización sobre la aplicabilidad de la sección 205 de la Ley de los Estados Unidos de América relativa a las misiones extranjeras "se deduce de la sección 15 del artículo V del Acuerdo relativo a la Sede que las disposiciones pertinentes del derecho internacional general en materia de prerrogativas e inmunidades se aplican también a los representantes permanentes ante las Naciones Unidas y su personal"⁴.

14. Finalmente, la sección 27 del Acuerdo relativo a la Sede requiere que el Acuerdo se interprete "de conformidad con su objetivo fundamental de permitir a las Naciones Unidas, en su Sede de los Estados Unidos de América, ejercer sus funciones y realizar sus propósitos de una manera plena y eficaz".

D. Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961

15. Los principios, normas y disposiciones contemporáneos que rigen las prerrogativas e inmunidades diplomáticas están codificados en mayor detalle en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, en la que son parte los Estados Unidos.

16. Como se indica en la nota de mi predecesor anteriormente mencionada, "el concepto de prerrogativas e inmunidades diplomáticas consagrado en la Convención de Viena establece, entre otras cosas, los derechos y deberes de un Estado receptor o huésped"⁵. Desearía añadir a esta estipulación que, por el mismo concepto, los derechos y deberes también se establecen para los Estados que envían y para los miembros del personal de sus misiones. Por las mismas, ciertos derechos y deberes contemplados en la Convención de Viena se aplican mutatis mutandis a las Naciones Unidas, aunque la Organización no sea parte en ese instrumento.

17. En el párrafo 1 del artículo 41 de la Convención de Viena se dispone inequívocamente que "todas las personas que gocen de esos privilegios e inmunidades [diplomáticos] deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor". Empero, la Convención indica que este deber se entiende "sin perjuicio" de las prerrogativas e inmunidades de los agentes diplomáticos.

18. El Estado receptor, en este caso el Estado anfitrión, tiene la obligación de dar toda clase de facilidades para el desempeño de las funciones de las misiones diplomáticas. La historia legislativa de esta disposición, como consta en el informe de la Comisión de Derecho Internacional acerca del proyecto de artículos sobre relaciones e inmunidades diplomáticas, indica que "el Estado receptor (al que le interesa que la misión pueda llevar a cabo su labor satisfactoriamente) está obligado a prestarle la asistencia necesaria y, en general debe esforzarse por darle todas las facilidades requeridas a ese fin"⁶. Cabe recordar que, en su nota anteriormente mencionada, el Asesor Jurídico adoptó la posición de que "el concepto de prerrogativas e inmunidades diplomáticas consagrado en la Convención de Viena ... [establece] entre esos deberes ... la obligación de prestar a las misiones diplomáticas extranjeras toda la asistencia necesaria para el desempeño de sus funciones ..."⁷.

19. En el párrafo 3 del artículo 22 de la Convención de Viena se dispone específicamente que "los medios de transporte de la misión no podrán ser objeto de ningún registro, requisa, embargo o medida de ejecución". Estas inmunidades constituyen elementos de la noción de inviolabilidad. Además, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 30 de la Convención, los bienes de un agente diplomático gozarán de inviolabilidad. La historia legislativa de esta última disposición indica que los redactores de la Convención opinaron que "en cuanto a los bienes muebles ... la inviolabilidad corresponde en primer lugar a los bienes que se encuentren en la residencia particular del agente diplomático, pero también comprende bienes tales como su automóvil ..."⁸.

20. Sobre todo, en el párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena se establece que el agente diplomático gozará de inmunidad de la jurisdicción penal, civil y administrativa del Estado anfitrión. Aunque la inmunidad de la jurisdicción penal es completa, la inmunidad de la jurisdicción civil y administrativa está sujeta a excepciones que no son pertinentes al presente análisis. Sin embargo, debe hacerse observar que, en virtud la Convención, un agente diplomático "no está obligado a testificar" (párrafo 2 del artículo 31), y "el agente diplomático no podrá ser objeto de ninguna medida de ejecución (párrafo 3 del artículo 31).

III. BENEFICIOS Y VENTAJAS DEL PROGRAMA DE LA CIUDAD

21. Considero que algunas características nuevas del programa propuesto son favorables a los intereses de la comunidad diplomática. Por ejemplo, al parecer quedarían sin efecto todas las citaciones pendientes por violaciones de las reglas de estacionamiento recibidas por miembros de la comunidad diplomática antes del comienzo de la aplicación del programa (salvo las mencionadas en el párrafo 33 *infra*). La ciudad se comprometería a asignar dos espacios de estacionamiento a cada misión y uno a la residencia del Representante Permanente (A/AC.154/305, párr. 2, y A/AC.154/306, anexo, párr. b)). El Departamento de Policía de Nueva York establecería una línea telefónica especial para que las

misiones informasen cuando los espacios de estacionamiento diplomático estuviesen ocupados por vehículos no autorizados, y esos vehículos podrían ser remolcados (A/AC.154/305, párr. 4, y A/AC.154/306, anexo, párr. d)). El Departamento de Finanzas de la Ciudad de Nueva York proporcionaría todos los meses a cada misión un informe computadorizado sobre todas las citaciones por estacionamiento emitidas en relación con sus vehículos diplomáticos en que se indicarían las citaciones pendientes (A/AC.154/305, párr. 6, y A/AC.154/306, anexo, párr. f)). Se designaría a un funcionario del Departamento de Finanzas de la Ciudad de Nueva York para que se ocupase exclusivamente de las citaciones correspondientes a la comunidad diplomática (A/AC.154/305, párr. 7, y A/AC.154/306, anexo, párr. g)). Finalmente, la Misión de los Estados Unidos organizaría una serie de reuniones de orientación para explicar el programa y las correspondientes responsabilidades de las misiones permanentes (A/AC.154/305, párr. 12, y A/AC.154/306, cuarto párrafo).

IV. ASPECTOS DEL PROGRAMA DE LA CIUDAD QUE TIENEN CONSECUENCIAS JURÍDICAS

A. Elementos del programa acordes con el derecho internacional

22. Las autoridades federales, estatales y municipales del país anfitrión tienen derecho a dictar las leyes y reglamentos que regulan el uso de los vehículos diplomáticos, el estacionamiento y las cuestiones conexas, y autoridad para hacerlo. En todos los países, esas leyes y reglamentos tienen por objeto garantizar la seguridad pública y el acceso de todos al estacionamiento, en forma equitativa y sin discriminación, reducir al mínimo la congestión, etc.

23. Tras detenido estudio, considero que, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención de 1946, el Acuerdo relativo a la Sede y la Convención de Viena de 1961, los diplomáticos, como cuestión de principio y conducta apropiada, y en virtud de la buena voluntad demostrada tradicionalmente por el cuerpo diplomático, obedecen en forma diligente y concienzuda las leyes y reglamentos del Estado anfitrión, incluso las relativas al uso de vehículos motorizados, el estacionamiento y cuestiones conexas. El incumplimiento de esas leyes y reglamentos es un descrédito para toda la comunidad diplomática y la propia Organización. El derecho a gozar de prerrogativas, inmunidades y exenciones no debe considerarse autorización para hacer caso omiso de las leyes y reglamentos del país anfitrión. El cumplimiento por la comunidad diplomática de las leyes y reglamentos de tránsito a que está sujeto el público en general ayuda a promover la imagen de los diplomáticos como personas cumplidoras de la ley y la de las propias Naciones Unidas como organización cuyos objetivos abarcan el mantenimiento de relaciones de amistad y el respeto de la ley.

24. Las violaciones patentes de las normas de estacionamiento son incompatibles con el propósito de los instrumentos jurídicos aplicables y con los objetivos mencionados de la Organización. Ese comportamiento no es aceptable en los miembros del cuerpo diplomático, cuya abrumadora mayoría tiene tradicionalmente un gran respeto a las leyes locales. En ningún momento debería considerarse que el derecho a las prerrogativas, exenciones y facilidades diplomáticas constituye autorización para pasar por alto o violar las leyes y reglamentos del país anfitrión.

25. La emisión de citaciones en los casos de vehículos diplomáticos estacionados en violación de las leyes y reglamentos aplicables (A/AC.154/305, párr. 3, y A/AC.154/306, anexo, párr. c)) no es en sí misma objetable con arreglo al derecho internacional y su objeto es notificar de dichas violaciones a los conductores. No obstante, esas citaciones deben ser justificables y no discriminatorias y deben ajustarse totalmente a las leyes y reglamentos. Cualquier irregularidad a ese respecto tiende a socavar la credibilidad del sistema y pone a quienes desean aplicarlo estrictamente en una situación difícil, si no imposible.

26. Por otra parte, no debe considerarse que cuando los miembros de la comunidad diplomática pagan voluntariamente multas por violaciones de las normas de tránsito y estacionamiento están renunciando a sus prerrogativas e inmunidades, exenciones y derechos con arreglo a los acuerdos aplicables, pues más bien están satisfaciendo la obligación de cumplir las leyes aplicables. El pago rutinario de esas multas por los diplomáticos es la costumbre en la mayor parte de los países y especialmente en las ciudades donde se encuentran las sedes de las organizaciones internacionales.

27. El remolque de un vehículo diplomático estacionado en forma tal que constituya una amenaza pública, cause una obstrucción grave o ponga en peligro la salud y la seguridad del público, por ejemplo, junto a una boca de incendio (A/AC.154/305, párr. 10; A/AC.154/306, anexo, párrafo j)), puede ser necesario para salvaguardar la salud y la seguridad y no es objetable en sí mismo. Desde el punto de vista práctico, puede ser necesario remolcar un vehículo a un lugar seguro y eso tampoco es legalmente objetable. No obstante, como se indica en el párrafo 30 infra, un vehículo diplomático remolcado a un lugar seguro debe ser entregado en cuanto se lo reclame y para recuperarlo no debe requerirse el pago de una multa o de gastos.

28. El procedimiento propuesto para evitar el pago de multas por estacionamiento aduciendo que las citaciones pueden haber sido emitidas incorrectamente (A/AC.154/305, párr. 7, y A/AC.154/306, anexo, párrafo g)) da a las personas y misiones afectadas la posibilidad de deshacerse extraoficialmente de todas las citaciones que pudiesen haber sido incorrectas antes de que se las incluya en una lista de citaciones pendientes (A/AC.154/305, párr. 6, y A/AC.154/306, anexo, párrafo f)). Este sistema debería proteger especialmente del pago innecesario de multas a los afectados. Mientras el recurso a ese procedimiento sea totalmente voluntario y no tenga como consecuencia ningún elemento obligatorio (véanse los párrafos 30 y 31 infra), debe considerárselo legalmente inobjetable, como sería también el caso de todo nivel secundario de examen de carácter análogo.

B. Elementos del programa que al parecer no están totalmente acordes con el derecho internacional

29. Las leyes y reglamentos del país anfitrión respecto del uso de vehículos motorizados diplomáticos, el estacionamiento y las cuestiones conexas deben estar en concordancia con las obligaciones adquiridas por dicho país en virtud de los instrumentos jurídicos internacionales. Lamentablemente, es posible que algunos componentes del programa propuesto no estén totalmente acordes con esas obligaciones.

30. Por ejemplo, quitar las placas de los vehículos remolcados a un lugar seguro y no devolver un vehículo diplomático mientras no se satisfagan ciertas condiciones como el pago de una multa o del remolque o el almacenamiento (A/AC.154/305, párrs. 5 y 9, y A/AC.154/306, anexo, párrs. e) e i)), serían al parecer medidas coercitivas equivalentes a un ejercicio de jurisdicción y, en consecuencia, incompatibles con el artículo 31 de la Convención de Viena, los artículos IV y V de la Convención de 1946 y el artículo V del Acuerdo relativo a la Sede.

31. En general, las medidas destinadas a privar a un agente diplomático del derecho a circular retirando las placas o la matrícula de un vehículo u otros documentos legales pertinentes (A/AC.154/305, párr. 10, y A/AC.154/306, anexo, párr. j)) equivalen a un ejercicio de jurisdicción por el país anfitrión y son por eso contrarias a las disposiciones pertinentes del artículo 31 de la Convención de Viena, los artículos IV y V de la Convención General y del artículo V del Acuerdo relativo a la Sede. Tiene aún más importancia el hecho de que serían incompatibles con la obligación del país anfitrión de facilitar el funcionamiento de las misiones acreditadas ante las Naciones Unidas y la labor de sus miembros.

32. No obstante, el hecho de que, con arreglo al derecho internacional, el país anfitrión no pueda adoptar todas las medidas previstas en el programa, no debe crear la impresión de que no hay manera de hacer frente a una situación en que un diplomático acreditado ante una organización internacional no cumpla las leyes locales.

33. Finalmente, la disposición del programa relativa al establecimiento de un régimen especial respecto de cualquier vehículo diplomático que haya recibido citaciones por estacionamiento junto a una boca de incendios durante el período comprendido entre el 1º de enero de 1997 y la fecha de iniciación del programa (A/AC.154/305, párr. 10, y A/AC.154/306, anexo, párr. j)) tiene indudablemente un elemento retroactivo. La aplicación retroactiva de un régimen nuevo no sería compatible con los principios generales del derecho. En cualquier caso, como se indicó en los párrafos 30 y 31 supra, las medidas previstas en esos casos serían al parecer incompatibles con el derecho internacional.

V. CONCLUSIÓN

34. En general, los elementos del programa de la Ciudad están claramente incluidos en el marco de las facultades del país anfitrión para dictar leyes y reglamentos que regulen el uso y el estacionamiento de vehículos diplomáticos y las cuestiones conexas y al parecer no merecen objeciones con arreglo al derecho internacional; algunas partes del programa deben ser incluso bien acogidas porque podrían reducir las dificultades con que tropiezan actualmente las misiones diplomáticas para encontrar estacionamiento y dejar sin efecto citaciones injustificadas. No obstante, como ya se señaló, algunas disposiciones del programa no son al parecer compatibles con el derecho internacional.

Notas

¹ Naciones Unidas, Recueil de Traités, vol. I, pág. 15.

² Ibíd., vol. II, pág. 11.

³ Ibíd., vol. 500, pág. 95.

⁴ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 26 (A/38/26), anexo I, párr. 13.

⁵ Ibíd.

⁶ Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1958, vol. II, pág. 96, párr. 2) del comentario sobre el artículo 23, "Facilidades".

⁷ Op. cit.

⁸ Anuario ... 1958, vol. II, pág. 98, párr. 3) del comentario sobre el artículo 28, "Inviolabilidad de la residencia y los bienes".
