



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/C.5/36/31
4 noviembre 1981
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Trigésimo sexto período de sesiones
QUINTA COMISION
Tema 107 del programa

CUESTIONES DE PERSONAL

Respeto de las prerrogativas e inmunidades de los funcionarios de las Naciones Unidas y los organismos especializados

Informe del Secretario General

1. En la resolución 35/212, de 17 de diciembre de 1980, la Asamblea General hizo un llamamiento a todos los Estados Miembros para que respetaran las prerrogativas e inmunidades otorgadas a los funcionarios de las Naciones Unidas y de los organismos especializados por la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas y la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados. Se pidió al Secretario General que señalara la resolución a la atención de todos los órganos, organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas y que presentara a la Asamblea General, en nombre del Comité Administrativo de Coordinación (CAC), un informe sobre los casos en que no se hubiese respetado plenamente el estatuto internacional de los funcionarios de las Naciones Unidas y de los organismos especializados.
2. Con arreglo al párrafo 2 de la resolución 35/212, el 6 de febrero de 1981 el Asesor Jurídico dirigió cartas a los organismos especializados, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), así como a las oficinas y órganos apropiados del sistema de las Naciones Unidas, en las que señalaba a su atención el texto de la resolución y solicitaba toda información pertinente al respecto.
3. En su primer período ordinario de sesiones de 1981, el CAC adoptó la decisión 1981/8, en la que tomaba nota de la resolución 35/212 de la Asamblea General y concluía que para los fines de suministrar información:

a) La legislación que regula el estatuto, las prerrogativas y las inmunidades de los funcionarios debe estar integrada principalmente por la Carta de las Naciones Unidas y los demás instrumentos constitutivos de las organizaciones

interesadas, las Convenciones sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, de los Organismos Especializados y del OIEA, los diversos Acuerdos sobre las Sedes, los Acuerdos modelos de asistencia básica del PNUD y la práctica seguida por el sistema de las Naciones Unidas con respecto a la aplicación de los acuerdos mencionados;

b) El término "funcionario" debe abarcar a los funcionarios, expertos en misión, empleados contratados localmente y, en general, todas las personas que desempeñan funciones o servicios para el sistema de las Naciones Unidas;

c) El término "casos" debe relacionarse únicamente con los casos en que haya ocurrido una violación efectiva y verificada del estatuto de un funcionario determinado, violación que no haya sido reparada por el Gobierno pertinente.

4. El informe que figura a continuación se basa en la información recibida al 31 de agosto de 1981 de los siguientes organismos, organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas: la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), la Comisión Económica para África (CEPA), la Comisión Económica para Asia Occidental (CEPAO), la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS), la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina (ONUVT), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

Detención y encarcelamiento de funcionarios

5. El mayor número de casos sobre los que se informa se relaciona con violaciones a que da lugar la detención y el encarcelamiento de funcionarios. El aumento del número de tales casos en los últimos años dio lugar a que en enero de 1980 el Subsecretario General de Servicios Generales enviara un memorándum sobre la presentación inmediata de informes sobre la detención o el encarcelamiento de funcionarios u otros agentes de las Naciones Unidas y de sus familiares. El memorándum se dirigió a los Secretarios Ejecutivos de las comisiones regionales, los representantes residentes del PNUD, los representantes del UNICEF, los directores de centros de información de las Naciones Unidas y los jefes de las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

6. Sobre la base de las disposiciones en materia de inmunidad que figuran en la Carta y las convenciones y acuerdos sobre prerrogativas e inmunidades, en el memorándum se reafirma la posición que han sustentado permanentemente las Naciones Unidas de que, cuando una autoridad gubernamental detiene o encarcela a un

funcionario de las Naciones Unidas, contratado internacional o localmente, las Naciones Unidas tienen derecho a visitar al funcionario y conversar con él, a recibir información acerca del fundamento de la detención o encarcelamiento, con inclusión de los hechos principales y las acusaciones oficiales, a prestar asistencia al funcionario en la obtención de asesoramiento letrado y comparecer en el procedimiento para defender los intereses de las Naciones Unidas afectados por la detención o el encarcelamiento.

7. La posición de las Naciones Unidas al respecto, compartida por los organismos especializados, se basa en diversas consideraciones. En primer lugar, la distinción entre actos realizados a título oficial y actos realizados a título personal, que constituye la base del concepto de inmunidad funcional, es una cuestión de hecho que depende de las circunstancias de cada caso. La posición de las Naciones Unidas es que la determinación de la amplitud de los deberes y funciones de los funcionarios de las Naciones Unidas es asunto de la exclusiva incumbencia del Secretario General.

8. En segundo lugar, se deduce de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, de 11 de abril de 1949, sobre reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas que las Naciones Unidas tienen un derecho de protección funcional de aquéllos de sus funcionarios en relación con los cuales un Estado haya violado sus obligaciones internacionales.

9. En tercer lugar, para que el Secretario General pueda determinar si el acto se ha realizado en el desempeño de funciones oficiales y, en caso afirmativo, adoptar una decisión con respecto a la renuncia de la inmunidad, y para que la Organización pueda ejercer su derecho de protección funcional, tiene que haber posibilidades adecuadas de obtener información sobre los hechos del caso. Cuando el funcionario se halle detenido o encarcelado, la única oportunidad de esa índole será el acceso al funcionario afectado.

10. Si bien los Estados Miembros han respetado y acatado, en general, la posición ya indicada, ha habido varios casos durante el período sobre el que se informa en que se ha negado a las Naciones Unidas y a los organismos especializados el acceso a funcionarios detenidos o encarcelados y, en general, se les ha impedido ejercer su derecho a la protección funcional.

11. El OOPS ha informado de un total de 26 casos de detención y encarcelamiento de funcionarios del Organismo en la Faja de Gaza, la Ribera Occidental, Jordania oriental y la República Arabe Siria. De ellos, 22 fueron puestos en libertad, sin que se formularan cargos en su contra o se les sometiera a juicio, tras períodos de encarcelamiento que variaban de cuatro a diez semanas. En la Faja de Gaza, un funcionario fue sometido a juicio, luego de haber estado encarcelado durante cinco meses, sentenciado a una pena de prisión y posteriormente puesto en libertad.

12. Respecto de los otros tres funcionarios del OOPS, el Sr. Suqhi Mustafa Ahmad, instructor en el Centro Kalandia de Capacitación Profesional, situado en la Ribera Occidental, fue sentenciado a una pena de cinco años de prisión en marzo de 1981, el Sr. Izzedine Hussein Abu Khreish, profesor de matemáticas en la Escuela Kastal de Damasco, ha estado encarcelado en la República Arabe Siria desde el 11 de septiembre de 1980, sin que se hayan formulado cargos en su contra o haya sido

sometido a juicio, y el Sr. Abdallah Daher Hayatli, profesor en la Escuela Al Jish de Homs, República Árabe Siria, se encuentra desaparecido desde el 20 de abril de 1980, sin que exista registro alguno de su detención o encarcelamiento. Se acusa a los Sres. Sughí Mustafa Ahmad e Izzedine Hussein Abu Khreish de haber sido miembros de organizaciones proscritas. Sin embargo, en todos esos casos, el OOPS ha tenido dificultades para obtener informaciones adecuadas y oportunas y, en consecuencia, no ha podido averiguar si los casos entrañan el desempeño de funciones oficiales.

13. El PNUD ha informado de 11 casos de detención y encarcelamiento de funcionarios o sus familiares a cargo, en dos de los cuales hay pruebas de una evidente violación del estatuto del funcionario afectado. En Uganda, un conductor contratado localmente fue agredido y encarcelado mientras desempeñaba sus funciones y, en los Emiratos Árabes Unidos, un funcionario no nacional contratado localmente fue detenido en un local del PNUD. En ninguno de los dos casos las autoridades interesadas presentaron acusaciones oficiales y, luego de la intervención de funcionarios de las Naciones Unidas, los funcionarios fueron puestos rápidamente en libertad.

14. Aún está pendiente el caso de una funcionaria del PNUD, Alicja Wesolowska, arrestada en agosto de 1979 en su país natal, Polonia, cuando iba en viaje a un nuevo lugar de destino. La funcionaria fue acusada de haber participado en actividades perjudiciales para los intereses de seguridad de Polonia y fue juzgada por un tribunal militar que la declaró culpable y la sentenció a siete años de cárcel. Desde entonces, se ha negado a las Naciones Unidas el acceso a la funcionaria, el Secretario General no ha podido verificar el carácter de la presunta violación y, en general, se le ha impedido ejercer la protección funcional. En el período que se examina, el Secretario General siguió esforzándose por obtener la liberación de la funcionaria. En una carta de fecha 12 de enero de 1981 dirigida al Presidente del Consejo de Estado de la República Popular Polaca, el Secretario General reiteró un anterior pedido de clemencia en este caso. En su respuesta, el Presidente del Consejo de Estado dijo que el pedido de clemencia "puede examinarse exclusivamente desde el punto de vista humanitario, teniendo en cuenta todas las circunstancias del caso." Este pedido fue renovado en un mensaje telegráfico enviado por el Secretario General el 17 de abril de 1981. El 24 de julio de 1981, el Secretario General pidió la intervención personal del Primer Secretario del Comité Central del Partido de los Trabajadores Unidos de Polonia para obtener clemencia. Aunque en varias oportunidades se ha informado al Secretario General de que su llamamiento se está considerando favorablemente, las autoridades polacas aún no han adoptado decisión alguna.

15. El UNICEF ha comunicado el arresto y detención de tres funcionarios, dos en Afganistán y uno en Mozambique. En Afganistán, un funcionario internacional fue arrestado, interrogado durante dos horas y media, tras lo cual se lo liberó y se le pidió que dejara el país. Un funcionario local, el Sr. Tawakal, arrestado el 30 de junio de 1981, sigue detenido. Se ha informado oficialmente al Asesor Jurídico de que este funcionario es objeto de una investigación relacionada con cuestiones de seguridad y que una vez terminado el interrogatorio no habrá objeciones para que lo visite un funcionario de las Naciones Unidas. En Mozambique, un funcionario local detenido el 6 de marzo de 1981 fue puesto en libertad el 15 de agosto de 1981 sin que se hubieran formulado cargos en su contra ni se le hubiera sometido a juicio.

16. El denominador común en estos casos han sido las dificultades con que tropezó el UNICEF para proporcionar protección a sus funcionarios en el momento del arresto o durante la detención debido a que las autoridades competentes no proporcionaron información en el momento oportuno ni franquearon el acceso a los funcionarios.

17. Dos de las comisiones regionales señalaron a la atención del Secretario General casos anteriores en que se habían violado la condición de funcionario internacional, así como los privilegios e inmunidades y en relación con los cuales se seguía negando a las Naciones Unidas su derecho de protección funcional.

18. Un funcionario de contratación local de la Comisión Económica para África (CEPA) fue puesto en libertad en Etiopía en julio de 1981 después de 21 meses de detención. En este momento, siguen detenidos en Etiopía otros tres funcionarios de contratación local, la Sa. Desta, la Sa. Abay y el Sr. Belay. La Sa. Desta fue arrestada en junio de 1979 pero, a pesar de los reiterados esfuerzos de funcionarios de la CEPA, se sigue negando la autorización para visitarla y hablar con ella. No se han comunicado a las Naciones Unidas cargos oficiales contra la funcionaria. La Sa. Abay fue arrestada en agosto de 1979 y en enero de 1980 se la acusó de haber participado en "actividades contra el Gobierno". Un funcionario de seguridad de la CEPA la visitó en la cárcel. El Sr. Belay fue arrestado en octubre de 1978. Las repetidas solicitudes de la Sede de las Naciones Unidas y de la CEPA para obtener derechos de visita o fueron desatendidas o recibieron una respuesta negativa. La familia del Sr. Belay informó a la CEPA en junio de 1979 de que se habían devuelto sus ropas, lo que constituía una indicación de que el funcionario ya no estaba con vida. El Secretario General, el Asesor Jurídico y el Secretario Ejecutivo de la CEPA han tratado repetidamente de obtener una verificación del paradero o la suerte del Sr. Belay, sin ningún éxito. Al no haber ninguna información respecto de este caso, el Secretario General se ve obligado a concluir que el funcionario murió mientras estaba detenido.

19. Aunque la Comisión Económico para América (CEPAL) no ha comunicado ningún caso en el presente período, ha señalado expresamente a la atención anteriores violaciones relativas al arresto o secuestro de funcionarios en Chile en cuyos casos nunca se explicó la conducta de las autoridades de manera satisfactoria para las Naciones Unidas. Los casos de Carmelo Soria y Fernando Olivares son objeto de reclamaciones formales de la Organización. El Gobierno de que se trata ha negado su responsabilidad en estos casos y considera que están siendo investigados de conformidad con los procedimientos jurídicos internos.

20. Se han recibido informes de dos de los organismos especializados respecto del arresto y detención de funcionarios internacionales. En un caso se detuvo durante 24 horas a un funcionario de la Organización Mundial de la Salud y se lo puso inmediatamente en libertad una vez que se verificó su condición. En el segundo caso, un alto funcionario de la UNESCO fue arrestado en marzo de 1980 y sigue detenido actualmente.

21. El Sr. Percy Stulz, Director de la División de Patrimonio Cultural de la UNESCO y nacional de la República Democrática Alemana fue arrestado y detenido cuando visitaba su país en marzo de 1980. El Director General de la UNESCO recibió una notificación de las autoridades gubernamentales, así como una carta supuestamente escrita por el Sr. Stulz, según las cuales, en vista de los cargos de

actividades contra el Estado presentados en su contra, se veía obligado a renunciar a la UNESCO. El Director General informó a las autoridades competentes la condición especial, los privilegios y las inmunidades que tienen los funcionarios de la UNESCO en virtud del Artículo 105 de la Carta de las Naciones Unidas y del artículo XII de la Constitución de la UNESCO y, en particular, señaló a su atención el hecho de que el Director General no había dejado sin efecto la inmunidad del Sr. Stulz respecto de los procesos judiciales. El Director General comunicó al Sr. Stulz que su renuncia sólo se consideraría si la presentaba de conformidad con los procedimientos establecidos en el Reglamento del Personal y en su lugar de destino, París. En nuevos contactos entre la Organización y el Gobierno, que tuvieron lugar en Berlín y en París, se confirmaron las posiciones de ambas partes.

22. Se señaló el caso a la atención del Consejo Ejecutivo de la UNESCO en su 109º período de sesiones, celebrado del 30 de abril al 6 de junio de 1980. El Consejo Ejecutivo expresó su preocupación respecto de la continuada detención del Sr. Stulz y dio su pleno apoyo al Director General en sus esfuerzos para procurar la liberación del funcionario. El 11 de junio de 1980, el Presidente del Consejo Ejecutivo notificó al Presidente de la Comisión Nacional de la UNESCO de la República Democrática Alemana las medidas adoptadas por el Consejo.

23. El 24 de agosto de 1980, el Representante Permanente de la República Democrática Alemana informó al Director General de la UNESCO de que el Sr. Stulz había sido condenado por un tribunal militar de Berlín a tres años de prisión. El 12 de septiembre de 1980, el Consejo Ejecutivo aprobó una resolución en que decidió señalar esta cuestión a la atención de la Conferencia General de la UNESCO en su período de sesiones que se celebraría en Belgrado del 23 de septiembre al 28 de octubre de 1980. La Conferencia General aprobó la resolución 25.1, titulada "Independencia de la función pública internacional", en que, tras expresar su profunda preocupación al enterarse de que un alto funcionario había sido detenido, juzgado y condenado a pena de cárcel pese a las protestas del Director General y el Consejo Ejecutivo, invitó al Director General a que continuase sus esfuerzos con miras a obtener una solución satisfactoria del problema. El Director General distribuyó el texto de dicha resolución a todos los Estados miembros de la UNESCO el 27 de febrero de 1981 y, en una carta dirigida al Presidente del Consejo de Estado de la República Democrática Alemana, el Director General pidió que se diese una respuesta favorable a la solicitud de liberación del Sr. Stulz. El Procurador General de la República Democrática Alemana respondió negativamente a esta solicitud. En su 112º período de sesiones, celebrado en mayo de 1981, el Consejo Ejecutivo examinó nuevamente el caso, teniendo en cuenta los últimos acontecimientos y la resolución 35/212 de la Asamblea General. El Consejo Ejecutivo adoptó la decisión 5.1.6 y nuevamente expresó su apoyo a los esfuerzos del Director General.

24. El 15 de junio de 1981 se transmitió al Director General una carta manuscrita de renuncia del Sr. Stulz. En nombre del Director General, el Director General Auxiliar notificó al Sr. Stulz el 1º de julio de 1981 que sólo podría aceptarse su renuncia si se efectuaba de conformidad con los procedimientos normales y se presentaba en el lugar de destino; el Director General seguía considerándolo como funcionario. El 28 de agosto de 1981, el Sr. Stulz escribió otra carta al Director General en que reiteraba que había renunciado a su puesto en la secretaría de la Organización.

Inmunidad de proceso judicial

25. El inciso a) de la sección 18 de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas dispone que los funcionarios de las Naciones Unidas estarán inmunes contra todo proceso judicial respecto a palabras escritas o habladas y a todos los actos ejecutados en su carácter oficial. Se hallan disposiciones análogas en los demás instrumentos relativos a prerrogativas e inmunidades. Las Naciones Unidas han interpretado que la expresión "proceso judicial" incluye todos los procedimientos judiciales mediante los cuales un tribunal se atribuye jurisdicción y conmina al demandado y a los testigos a que comparezcan ante él 1/.

26. Además de casos que implicaban detención y encarcelamiento, que se han expuesto en los párrafos 5 a 22 supra, sólo se ha informado de un caso que afectaba a un funcionario del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en que no se respetó debidamente la inmunidad de proceso judicial.

Exención de tributación

27. Durante el período de que se informa se ha tropezado con pocos problemas en lo que respecta a la cuestión de la tributación de los sueldos y emolumentos de los funcionarios. Cuando han surgido problemas, por lo general respecto de los funcionarios contratados localmente, la cuestión se ha resuelto satisfactoriamente una vez que se han expuesto los reglamentos y la práctica de las organizaciones. Aunque hay un pequeño número de casos pendientes de esta índole, el Secretario General considera que actualmente no caen dentro del ámbito de la resolución 35/212.

Inmunidad de restricciones de inmigración, registro de extranjeros y restricciones a los viajes

28. Las disposiciones relativas a la inmunidad, en lo que respecta a las restricciones de inmigración, están destinadas exclusivamente a facilitar los viajes sin impedimentos de los funcionarios. Las Naciones Unidas han adoptado la posición de que, en virtud del inciso d) de la sección 18 de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, los Estados Partes en la Convención están obligados a expedir visados sin restricciones a los funcionarios de las Naciones Unidas 2/. Durante el período de que se informa, han tropezado con dificultades ocasionales a este respecto algunas de las comisiones regionales y el PNUD.

29. Las restricciones más graves y persistentes a los viajes en comisión de servicio de los funcionarios han afectado al OOPS. Las autoridades israelíes han negado facilidades a tres funcionarios internacionales para viajar en comisión de

1/ Anuario Jurídico de las Naciones Unidas, 1967 (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.68.V.2), pág. 276, párr. 250.

2/ Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1973 (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.75.V.1), pág. 199.

servicio por la Ribera Occidental y la Faja de Gaza. También se ha denegado la entrada a los territorios ocupados a dos funcionarios contratados localmente. Aunque la cuestión ha dado lugar a repetidas protestas del Organismo y del Asesor Jurídico de las Naciones Unidas, las restricciones continúan. Se ha dado a entender al Organismo que la denegación de facilidades en estos casos se debe a cuestiones de seguridad (aunque no se ha dado información concreta al Organismo) y a la negativa de ciertos gobiernos a permitir a nacionales de Israel empleados en organizaciones internacionales que visiten sus territorios o trabajen en ellos. Estas restricciones no se aplican a funcionarios del organismo que ingresaron antes de 1974 y que cuentan con autorización para viajar por los territorios ocupados. Los funcionarios internacionales cuyos viajes se han visto restringidos en esta forma son nacionales del Pakistán, Sri Lanka y Túnez; los funcionarios contratados localmente son nacionales del Líbano.

30. Se ha negado la entrada en la República Árabe Siria a un funcionario del OOPS, nacional del Líbano, contratado localmente. Este caso es objeto de negociaciones entre el organismo y el Gobierno.

Importación de muebles y efectos libre de derechos de aduana

31. El inciso g) de la sección 18 y el inciso f) de la sección 19 de las Convenciones sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas y de los organismos especializados, respectivamente, otorgan a los funcionarios el derecho de importar, libres de derechos de aduana, sus muebles y efectos en el momento en el que ocupen su cargo. Si bien generalmente se ha cumplido esta disposición en la práctica de los Estados, durante el período de que se informa han surgido dificultades con respecto a tres agentes del servicio móvil destinados por las Naciones Unidas para prestar servicios en la CESPAP.

32. El Gobierno de Tailandia se ha negado a permitir la importación libre de derechos de los automóviles personales de los agentes del servicio móvil en cuestión, a pesar de los esfuerzos de la secretaría de la Comisión y de la Oficina de Asuntos Jurídicos para asegurar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes de la Convención y del Acuerdo relativo a la sede de la CESPAP. En vista del punto muerto en que se halla este asunto, el Asesor Jurídico ha llegado a la conclusión de que existe una diferencia de interpretación o de aplicación de los instrumentos en cuestión, que debe resolverse de conformidad con los procedimientos previstos en la Convención.
