



Asamblea General

Distr. general
25 de agosto de 2008
Español
Original: inglés

Sexagésimo tercer período de sesiones

Tema 120 del programa provisional*

**Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo
y financiero de las Naciones Unidas**

**Prácticas relativas al intercambio de información entre
las Naciones Unidas y las fuerzas del orden nacionales
y a la remisión de posibles casos penales relacionados
con el personal de las Naciones Unidas, funcionarios
de las Naciones Unidas y expertos en misión**

Informe del Secretario General

* A/63/150 y Corr.1.



I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 19 de la resolución 62/247 de la Asamblea General, relativa al fortalecimiento de las investigaciones, en que la Asamblea pidió al Secretario General que le presentara un informe sobre las prácticas relativas al intercambio de información entre la Organización y las fuerzas del orden de los Estados Miembros y a la remisión a esas instancias de posibles casos penales relacionados con el personal de las Naciones Unidas, funcionarios de las Naciones Unidas y expertos en misión, teniendo en cuenta su resolución 62/63 y otros instrumentos jurídicos pertinentes. Cuestiones similares se examinaron en el informe del Secretario General sobre la responsabilidad penal de los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas en misión, presentado en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 62/63 (A/63/260).

II. Fundamento jurídico de la cooperación con las fuerzas del orden de los Estados Miembros

2. En la sección 21 de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General el 13 de febrero de 1946 (en lo sucesivo, “la Convención General”) se estipula que las Naciones Unidas deben cooperar siempre con las autoridades competentes de los Miembros para facilitar la administración adecuada de justicia, velar por el cumplimiento de las ordenanzas de policía y evitar que ocurran abusos en relación con las prerrogativas, inmunidades y facilidades mencionadas en el artículo V de la Convención General. Por consiguiente, la Organización se esfuerza, en la medida de lo posible, por cooperar con las fuerzas del orden de los Estados Miembros.

3. Por otra parte, los funcionarios de las Naciones Unidas, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, y los expertos en misión, en virtud del Estatuto relativo a la condición y los derechos y deberes básicos de los funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría, deben respetar las leyes locales y cumplir sus obligaciones jurídicas de derecho privado. Asimismo, en el modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz se establece que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y sus miembros deben respetar todas las leyes y reglamentos locales y que el representante especial o comandante han de adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar la observancia de esas obligaciones (véase A/45/594, anexo).

III. Fuentes de las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas y de sus funcionarios y expertos en misión

4. En el párrafo 1 del Artículo 105 de la Carta de las Naciones Unidas se establece que la Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos. Por su parte, el párrafo 2 de ese mismo Artículo estipula que 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. A fin de hacer valer el Artículo 105 de la Carta, la Asamblea General aprobó la Convención General, que vincula a los 154 Estados Miembros que actualmente son partes en ella.

5. El artículo II de la Convención General incluye las siguientes secciones que se refieren a las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas y de sus archivos:

“Sección 2. Las Naciones Unidas, así como sus bienes y haberes en cualquier parte y en poder de cualquier persona, gozarán de inmunidad contra todo procedimiento judicial a excepción de los casos en que renuncie expresamente a esa inmunidad. Se entiende, sin embargo, que esa renuncia no se aplicará a ninguna medida judicial ejecutoria.

Sección 3. Los locales de las Naciones Unidas serán inviolables. Los haberes y bienes de las Naciones Unidas, dondequiera que se encuentren y en poder de quienquiera que sea, 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 4. Los archivos de la Organización y, en general, todos los documentos que le pertenezcan o se hallen en su posesión serán inviolables dondequiera que se encuentren.”

6. En el apartado a) de la sección 18 del artículo V de la Convención General se establece que los funcionarios de la Organización estarán inmunes contra todo proceso judicial respecto a palabras escritas o habladas y a todos los actos ejecutados en su carácter oficial. Asimismo, en la sección 19 se dispone que, además de las inmunidades y prerrogativas especificadas en la sección 18, se acordarán al Secretario General y a todos los Subsecretarios Generales y a sus cónyuges e hijos menores de edad, las prerrogativas e inmunidades, exenciones y facilidades que se otorgan a los enviados diplomáticos de acuerdo con el derecho internacional.

7. A los efectos de las prerrogativas e inmunidades acordadas en virtud de la Convención General, la Asamblea General definió el término “funcionarios de las Naciones Unidas” en su resolución 76 (I) de 7 de diciembre de 1946, en la que aprobó “la concesión de los privilegios y las inmunidades mencionadas en el artículo V [...] a todos los miembros del personal de las Naciones Unidas, con excepción de aquellos que se contratan localmente y son pagados por horas”. Por consiguiente, todos los miembros del personal de las Naciones Unidas, independientemente de su nacionalidad, residencia, lugar de contratación o categoría, son considerados funcionarios, con la única excepción de los que son contratados localmente y pagados por horas. Además, los Voluntarios de las Naciones Unidas pueden gozar de las prerrogativas e inmunidades propias de los “funcionarios de las Naciones Unidas” cuando así se estipula expresamente en instrumentos como los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas y los acuerdos básicos modelo de asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

8. En los apartados a), b) y c) de la sección 22 del artículo VI de la Convención General se establece que a los peritos (aparte de los funcionarios comprendidos en el artículo V) en el desempeño de misiones de las Naciones Unidas, se les otorgarán las prerrogativas e inmunidades que sean necesarias para el ejercicio independiente

de sus funciones durante el período de sus misiones, inclusive el tiempo necesario para realizar los viajes relacionados con las mismas. En especial, gozarán de:

- a) Inmunidad contra arresto y detención y contra el embargo de su equipaje personal;
- b) Inmunidad contra toda acción judicial respecto a palabras habladas o escritas y a sus actos en el cumplimiento de su misión. Esta inmunidad contra toda acción judicial continuará aunque las personas interesadas hayan cesado ya de trabajar en misiones para las Naciones Unidas;
- c) Inviolabilidad de todo papel y documento.

9. Entre las personas que se consideran expertos en misión destacan las contratadas por la Organización en calidad de consultores o designadas por órganos de las Naciones Unidas para realizar misiones o funciones en favor de las Naciones Unidas, como los relatores del Consejo de Derechos Humanos o los miembros de la Comisión de Derecho Internacional. Asimismo, en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz o de apoyo a la paz, algunas categorías de personal gozan de la condición de expertos en misión, entre ellas, los observadores militares, los oficiales de enlace militar, los asesores militares, los supervisores de armas, los miembros de las unidades de policía formadas, los agentes de la policía de las Naciones Unidas en régimen de adscripción y los funcionarios penitenciarios en régimen de adscripción. Por lo general, las categorías de personal que tienen la consideración de expertos en misión se indican en los acuerdos pertinentes sobre el estatuto de las fuerzas o sobre el estatuto de la misión.

10. De igual forma, algunos tipos de acuerdos suscritos entre la Organización y los Estados Miembros, como los acuerdos relativos a la sede concertados con los Estados anfitriones y los acuerdos antes mencionados, también conceden prerrogativas e inmunidades a las Naciones Unidas que concuerdan con lo dispuesto en la Carta. Algunos Estados Miembros que acogen oficinas de las Naciones Unidas han aprobado leyes y reglamentos nacionales que establecen disposiciones detalladas para dar cumplimiento a las prerrogativas e inmunidades de la Organización, sus funcionarios y sus expertos en misión en el contexto nacional. Por consiguiente, todos estos acuerdos son fuente normativa para determinar el alcance de las prerrogativas e inmunidades en el contexto específico del país anfitrión.

IV. Prácticas relativas al intercambio de información y a la remisión de casos a las fuerzas del orden nacionales

11. Las dos situaciones principales en que la Organización y las fuerzas del orden intercambian información son: a) cuando la Organización, por medio de sus propios procesos de investigación, descubre indicios racionales de que se ha producido una presunta conducta delictiva en el territorio de uno de sus Estados Miembros y decide remitir tales indicios al Estado Miembro para que adopte las medidas que procedan; y b) cuando un Estado Miembro pide a la Organización que le proporcione acceso a información, materiales¹ o testigos en el contexto de alguna

¹ A efectos del presente informe, por “información o materiales” se entienden los documentos y otros bienes de las Naciones Unidas que contienen información, como los discos duros de las computadoras, y cualesquiera otros bienes o activos de las Naciones Unidas.

investigación externa que estén realizando las fuerzas del orden o de un proceso penal que haya incoado el propio Estado Miembro.

A. Remisión de pruebas verosímiles de una presunta conducta delictiva a las fuerzas del orden de los Estados Miembros

12. Es política de la Organización que los funcionarios y expertos en misión que cometan actos delictivos rindan cuentas por ello, en particular en los casos de delitos relacionados con la explotación y el abuso sexuales, la trata de seres humanos, el fraude y la corrupción, no sólo por los daños y perjuicios que ocasionan a las víctimas, sino también porque esos actos socavan la labor y la imagen de las Naciones Unidas. A ese fin, se han adoptado diversas medidas. Por ejemplo, en lo que respecta a la explotación y el abuso sexuales, el Secretario General dispuso en la sección 5 de su boletín ST/SGB/2003/13, que si, tras realizar las investigaciones oportunas, existieran pruebas en apoyo de la denuncia de comisión de actos de explotación o abuso sexuales, esos casos podrían ser remitidos, una vez consultada la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, a las autoridades nacionales competentes a fin de que incoen el correspondiente procedimiento penal.

13. Por consiguiente, si la Organización, tras realizar las debidas investigaciones internas, mediante sus propios procesos de investigación, considera verosímiles las denuncias de que funcionarios de las Naciones Unidas o expertos en misión pueden haber cometido un delito, suele señalar esas denuncias a la atención del Estado Miembro que tiene jurisdicción sobre la presunta conducta delictiva. Dadas las cuestiones jurídicas que plantea la remisión al Estado pertinente de las denuncias verosímiles de presuntos delitos, incluidas las cuestiones relacionadas con las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas en virtud de la Convención General, la Oficina de Asuntos Jurídicos examina todos los casos de denuncias antes de que se tome una decisión definitiva sobre cualquier remisión. Al examinar esos casos, se consulta a los directores de los programas pertinentes, según proceda, para determinar cuáles son los intereses generales de la Organización.

14. La Organización remite las denuncias verosímiles a las fuerzas del orden, presentando un informe escrito al respecto a la misión permanente del Estado Miembro interesado para que adopte las medidas que proceda. Dada la inviolabilidad de los archivos de las Naciones Unidas, que se consagra en la sección 4 del artículo II de la Convención General, la Organización presenta dicho informe a la misión permanente de manera voluntaria, sin perjuicio de las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas o de sus funcionarios y expertos en misión. De esta forma, el Secretario General hace valer el principio de que esa cooperación no es resultado de ningún proceso judicial vinculante ni está sujeta a ningún proceso de ese tipo y de que su decisión sobre el carácter y alcance de la cooperación que se preste se basa en su propia convicción de que esa cooperación no dañará en modo alguno los intereses de la Organización. Por lo general, cualquier solicitud posterior de información y materiales adicionales o de acceso a funcionarios o expertos de las Naciones Unidas en misión por parte de las fuerzas del orden se realiza por intermedio de la misión permanente ante las Naciones Unidas que corresponda y se tramita de conformidad con los procedimientos que se describen más adelante.

B. Cooperación en investigaciones nacionales realizadas por las fuerzas del orden y en procesos penales

15. Cuando las fuerzas del orden de un Estado Miembro investigan denuncias de presuntos delitos cometidos por funcionarios expertos de las Naciones Unidas en misión y precisan acceso a información o materiales en poder de las Naciones Unidas o a funcionarios o expertos de las Naciones Unidas en misión, dichas fuerzas solicitan ese acceso por escrito.

16. En lo que respecta a las solicitudes de información o materiales, la Organización los examina tomando en cuenta cuestiones como la confidencialidad, las prerrogativas y los impedimentos prácticos para presentar esa información o esos materiales, además de cualesquiera consideraciones normativas, que, en su conjunto, ayuden a determinar si redundaría en interés de la Organización revelar la información o los materiales en cuestión. Por lo general, una vez que se decide revelar la información o los materiales solicitados, éstos se proporcionan a las fuerzas del orden por intermedio de la correspondiente misión permanente ante las Naciones Unidas. Dada la inviolabilidad de los archivos de las Naciones Unidas, que se reconoce en la sección 4 del artículo II de la Convención General, la Organización proporciona la información documental o los materiales de que se trata de manera voluntaria, sin perjuicio de las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas. De esta forma, el Secretario General hace valer el principio de que esa cooperación no es resultado de ningún proceso judicial vinculante ni está sujeta a ningún proceso de ese tipo y de que su decisión sobre el carácter y alcance de la cooperación que se preste depende de los intereses de las Naciones Unidas que, en su opinión, estén en juego en esa cuestión.

17. En cuanto a las solicitudes de acceso a funcionarios o expertos de las Naciones Unidas en misión en el contexto de investigaciones sobre hechos en que pudieran estar involucrados o sobre los que pudieran tener conocimiento en el desempeño de sus funciones oficiales, se sigue un proceso similar. Al recibirse la solicitud, que por lo general se presenta por intermedio de la misión permanente ante las Naciones Unidas que corresponda, la Organización la examina tomando en cuenta cuestiones como la confidencialidad, las prerrogativas y los impedimentos prácticos en relación con el acceso solicitado, además de cualesquiera consideraciones normativas, que, en su conjunto, ayuden a determinar si redundaría en interés de la Organización autorizar el acceso a los funcionarios o expertos de las Naciones Unidas en misión.

18. De conformidad con la Convención General y como se señaló anteriormente, la Organización y sus funcionarios y expertos en misión tienen inmunidad contra todo proceso judicial respecto de las palabras habladas o escritas y de todos los actos realizados en el desempeño de sus funciones oficiales. Como consecuencia de esa inmunidad funcional, una vez que se ha determinado que redundaría en interés de la Organización cooperar con las fuerzas del orden, se concede acceso a los funcionarios o expertos de las Naciones Unidas en misión de manera voluntaria, sin perjuicio de las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas ni de las concedidas a los funcionarios o expertos en misión interesados. De esta forma, el Secretario General reafirma el principio de que esa cooperación no es resultado de ningún proceso judicial vinculante ni está sujeta a ningún proceso de ese tipo y de que su decisión sobre el carácter y alcance de la cooperación que se preste se basa en su propia convicción de que esa cooperación no dañará en modo alguno los intereses de la Organización. Asimismo, se informa al Estado Miembro de que, si se

necesita cualquier testimonio oficial de un funcionario o experto en misión o se incoa formalmente un proceso en su contra, toda cooperación adicional requerirá que el Estado Miembro presente, por lo general por intermedio de su misión permanente ante las Naciones Unidas, una solicitud por escrito a la Organización para que renuncie a las prerrogativas e inmunidades concedidas a la persona interesada.

V. Solicitudes de renuncia a la inmunidad formuladas por las fuerzas del orden para que funcionarios o expertos de las Naciones Unidas en misión presten testimonio oficial o participen formalmente en procesos judiciales

19. Si las fuerzas del orden de un Estado Miembro requieren el testimonio oficial de un funcionario o experto de las Naciones Unidas en misión o desean incoar un proceso penal contra él en relación con un hecho acaecido en el contexto de sus funciones oficiales, dichas fuerzas deben presentar una solicitud por escrito a la Organización, por lo general por intermedio de sus misiones permanentes ante las Naciones Unidas, para que se renuncie a la inmunidad de la persona de que se trate.

20. Como se establece en la Carta, las prerrogativas e inmunidades que se otorgan a las Naciones Unidas son las que se consideran necesarias para la realización de sus propósitos. El objetivo y el alcance de las prerrogativas e inmunidades de que gozan los funcionarios y expertos en misión se definen en la Convención General de una manera que toma en cuenta la función de ese personal en la realización de actividades dirigidas a alcanzar los propósitos de la Organización. Por consiguiente, además de lo dispuesto en la sección 21, la sección 20 del artículo V establece lo siguiente con respecto a los funcionarios de la Organización:

Las prerrogativas e inmunidades se otorgan a los funcionarios en interés de las Naciones Unidas y no en provecho de los propios individuos. El Secretario General tendrá el derecho y el deber de renunciar a la inmunidad de cualquier funcionario en cualquier caso en que, según su propio criterio, la inmunidad impida el curso de la justicia y pueda ser renunciada sin que se perjudiquen los intereses de las Naciones Unidas.

21. De forma similar, en la sección 23 del artículo VI se especifica que los propósitos con que se conceden prerrogativas e inmunidades a los expertos en misión son los siguientes:

Las prerrogativas e inmunidades se conceden a los peritos en beneficio de las Naciones Unidas y no en provecho de los propios individuos. El Secretario General tendrá el derecho y el deber de renunciar a la inmunidad de cualquier perito en cualquier caso en que, a su juicio, la inmunidad impida el curso de la justicia y pueda renunciarse a ella sin que se perjudiquen los intereses de las Naciones Unidas.

22. En virtud de lo dispuesto en la sección 20 del artículo V de la Convención General (en relación con los funcionarios) y en la sección 23 del artículo VI (en relación con los expertos en misión), el Secretario General tiene el derecho y el deber de renunciar a la inmunidad en cualquier caso en que, a su juicio la inmunidad

impida el curso de la justicia y pueda renunciarse a ella sin que se perjudiquen los intereses de las Naciones Unidas. Por consiguiente, de conformidad con las disposiciones antes mencionadas de la Convención General y en aras de mantener el carácter internacional y la independencia del personal que presta servicios en las Naciones Unidas, ya sea en calidad de funcionarios o de expertos en misión, y de asegurar que las disposiciones de la Convención General se apliquen de manera consecuente y en interés de la Organización, únicamente el Secretario General puede decidir si procede o no renunciar a la inmunidad en cada caso concreto.

23. Esta interpretación fue reafirmada por la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva de 29 de abril de 1999 sobre la controversia relacionada con la inmunidad judicial de un relator especial de la Comisión de Derechos Humanos (el denominado “caso Cumaraswamy”), en que la Corte observó que el Secretario General, en su calidad de más alto funcionario administrativo de la Organización, tenía la responsabilidad primordial de salvaguardar los intereses de la Organización y que, con ese fin, le incumbía evaluar si sus agentes habían actuado dentro de los límites de sus funciones y, cuando así lo concluyera, proteger a esos agentes, incluidos los expertos en misión, haciendo valer su inmunidad (párr. 60). De igual forma, con arreglo a las secciones 20 y 23 de la Convención General, la Corte confirmó que correspondía al Secretario General determinar si el funcionario o experto en misión había actuado dentro de los límites de sus funciones.

24. Por consiguiente, si el Secretario General determina que el funcionario o experto en misión de que se trate rebasó el límite de sus funciones, a menos que dicho funcionario gozara de las prerrogativas e inmunidades que se otorgan a los enviados diplomáticos en virtud del artículo 19 de la Convención General o conforme al correspondiente acuerdo sobre la sede, sobre el estatuto de las fuerzas o sobre el estatuto de la misión, se entiende que dicho funcionario o experto en misión no gozaría de ninguna inmunidad y no sería necesario renunciar a ella. En esos casos, se informaría por escrito a las fuerzas del orden, generalmente por intermedio de la misión permanente ante las Naciones Unidas pertinente, de que no es preciso renunciar a la inmunidad.

25. Sin embargo, si el Secretario General determina que la conducta de que se trata o el testimonio que se solicita entra dentro del ámbito de las inmunidades que se confieren al funcionario o experto en misión interesado, el Secretario General sólo podrá renunciar a la inmunidad, de conformidad con lo dispuesto en las secciones 20 ó 23 de la Convención, cuando, a su juicio, la inmunidad impida el curso de la justicia y pueda renunciarse a ella sin que se perjudiquen los intereses de las Naciones Unidas. Esta decisión es facultad exclusiva del Secretario General. Si el Secretario General determina que es posible renunciar a la inmunidad de la persona en cuestión sin que se perjudiquen los intereses de la Organización, se enviaría por escrito una comunicación al Estado Miembro en la que se expondrían el alcance y el propósito de la renuncia.

VI. Conclusión

26. En general, las Naciones Unidas no han tenido dificultades para cooperar con las fuerzas del orden de los Estados Miembros intercambiando información o materiales en el contexto de investigaciones penales. El número de solicitudes de información o materiales formuladas a la Organización por las fuerzas del orden de

los Estados Miembros ha crecido considerablemente. En la actualidad, las Naciones Unidas cooperan con las fuerzas del orden en 65 jurisdicciones de 28 Estados Miembros. Muchas de las solicitudes tienen un carácter y un alcance amplios, lo que ha generado un gran aumento del volumen de trabajo de los departamentos y oficinas pertinentes de la Organización, sobre todo de la Oficina de Asuntos Jurídicos, que es la responsable de gestionar la respuesta de la Organización a las solicitudes de material probatorio, así como todas las cuestiones relativas a la cooperación con los Estados Miembros en el marco de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas y otros instrumentos pertinentes.
