

**Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de
las Naciones Unidas**
**Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los
Organismos Especializados**

Por August Reinisch

Profesor de Derecho Internacional, Universidad de Viena

Cuando las Naciones Unidas fueron creadas, se consideró necesario dotarlas de personalidad jurídica con arreglo al derecho interno de sus Estados Miembros. Esta personalidad jurídica interna es un requisito esencial para que las organizaciones internacionales puedan atender eficazmente muchas necesidades prácticas, como la posibilidad de celebrar contratos de adquisiciones, comprar bienes e invocar derechos de naturaleza privada ante los tribunales nacionales. La Carta de las Naciones Unidas se limitó a abordar estas necesidades de manera muy general, al establecer en su Artículo 104 que “la Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de la capacidad jurídica que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos”.

En el ámbito de las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas se adoptó un enfoque funcional similar. Así, según el párrafo 1 del Artículo 105, “la Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos”.

El principio de la personalidad “funcional”, así como el de la inmunidad “funcional”, quedó así firmemente establecido en el documento fundacional de las Naciones Unidas. Sin embargo, estas normas abstractas requerían un desarrollo más detallado para que los funcionarios de las Naciones Unidas y los jueces nacionales pudieran determinar en la práctica si debía considerarse que las Naciones Unidas estaban facultadas para realizar una determinada operación jurídica o gozaban de inmunidad frente a un procedimiento judicial concreto entablado contra ellas. Tampoco quedaba claro el alcance de las prerrogativas e inmunidades de que podían disfrutar los funcionarios de las Naciones Unidas y los representantes de los Estados Miembros ante las Naciones Unidas. En el párrafo 2 del Artículo 105, los autores de la Carta de las Naciones Unidas optaron una vez más por un enfoque funcional al establecer 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”.

En la época en que se aprobó la Carta de las Naciones Unidas, no existían muchos instrumentos jurídicos que pudieran servir de modelo para aquello que se quería obtener en la materia. El Pacto de la Sociedad de las Naciones, de 28 de junio de 1919, se limitaba a prever prerrogativas e inmunidades “diplomáticas” para sus empleados y la inviolabilidad de sus bienes. Fue en un acuerdo posterior con el Estado anfitrión de la Sociedad, el denominado *modus vivendi*, cuando se estableció que la Sociedad gozaba de personalidad y capacidad internacionales y que, en principio, no podía, en virtud de las normas de derecho internacional, ser enjuiciada ante los tribunales suizos sin su consentimiento (*Communications du Conseil Fédéral Suisse concernant le Régime des Immunités Diplomatiques du Personnel de*

la Société des Nations et du Bureau International du Travail, acuerdo concertado por la Sociedad de las Naciones y el Gobierno suizo el 18 de septiembre de 1926, 7 Official Journal of the League of Nations (1926), anexo 911a, 1422). Así pues, las prerrogativas e inmunidades de las organizaciones internacionales eran un territorio en gran medida desconocido.

En este contexto se negoció y aprobó, inmediatamente después del establecimiento de las Naciones Unidas, la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, que a menudo se denomina la “Convención general”. Tal como prevé el párrafo 3 del Artículo 105 de la Carta de las Naciones Unidas, fue aprobada por la Asamblea General en su primer período de sesiones, el 13 de febrero de 1946 (resolución 22 A (I)), sobre la base de un proyecto de la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas. Entró en vigor el 17 de septiembre de 1946 y se registró ante el Secretario General el 14 de diciembre de 1946. Fue uno de los primeros tratados publicados en el colección de tratados (*Treaty Series*) de las Naciones Unidas.

La Convención general precisa el concepto de personalidad e inmunidad “funcionales” de las Naciones Unidas y contiene disposiciones detalladas sobre las prerrogativas e inmunidades de los funcionarios de las Naciones Unidas y los representantes de los Estados Miembros. Debido a su alto grado de precisión, los artículos de la Convención se consideran directamente aplicables en muchos ordenamientos jurídicos nacionales. Esto significa que los tribunales nacionales pueden recurrir directamente a ellos sin necesidad de que exista legislación nacional que los desarrolle.

La sección 1 del artículo I define la personalidad “funcional” de las Naciones Unidas como una “personalidad jurídica” que lleva aparejada la capacidad específica de: “a) contratar; b) adquirir y disponer de propiedades, inmuebles y muebles; c) entablar procedimientos judiciales”. Con esta disposición queda claro que las Naciones Unidas pueden realizar operaciones cotidianas que se rigen por el derecho privado.

La disposición fundamental de la Convención por lo que respecta a la inmunidad de jurisdicción figura en la sección 2 del artículo II, que tiene el siguiente tenor: “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”. La inmunidad de jurisdicción “absoluta” de las Naciones Unidas que se deriva de esta disposición ha sido ampliamente respetada en la mayoría de los países, si bien algunos tribunales nacionales han tratado de limitar el alcance de la inmunidad de la Organización ajustándola a la inmunidad “funcional” prevista inicialmente. En la práctica, esto ha dado lugar a que, en ocasiones, se apliquen principios sobre inmunidad estatal restrictivos que excluyen la inmunidad respecto de las actividades “comerciales”.

La inmunidad “absoluta” *de facto* de las Naciones Unidas se ve limitada por el hecho de que la sección 29 del artículo VIII de la Convención obliga a las Naciones Unidas a tomar “las medidas adecuadas para la solución de: a) disputas originadas por contratos u otras disputas de derecho privado en las que sean parte las Naciones Unidas”. La obligación prevista en la Convención general de establecer medios alternativos de solución de controversias en los casos de inmunidad de jurisdicción

de la Organización puede considerarse un reconocimiento del derecho de acceso a los tribunales contemplado en los principales instrumentos de derechos humanos.

Los contratos de derecho privado celebrados por las Naciones Unidas normalmente contienen cláusulas de arbitraje. En los casos de responsabilidad civil por daños, como los que se producen a raíz de operaciones de mantenimiento de la paz o de accidentes de vehículos, las Naciones Unidas por lo general aceptan medios similares de solución de controversias. Las controversias con los funcionarios en el seno de las Naciones Unidas se resuelven mediante un mecanismo interno: el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, establecido en 1949 (resolución 351 A (IV) de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1949). En 2009 este sistema será objeto de una importante reforma y se establecerá un sistema judicial de dos niveles, integrado por un Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y un Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.

Además de la inmunidad de jurisdicción, la Convención general establece la “inviolabilidad” de los locales y bienes de las Naciones Unidas, lo que significa, básicamente, que están exentos de todo allanamiento, requisición, confiscación u otras formas de interferencia ejecutiva, administrativa, judicial o legislativa. Se prevé la misma inviolabilidad respecto de los archivos de las Naciones Unidas.

Las “prerrogativas” más importantes que la Convención general confiere a las Naciones Unidas son de carácter fiscal. Cabe destacar la sección 7 del artículo II, que exime a las Naciones Unidas de todo impuesto directo así como de derechos de aduana y cuotas sobre bienes destinados a uso oficial de las Naciones Unidas. Por lo que se refiere a los impuestos indirectos, la Convención se limita a establecer que en caso de “compras importantes de bienes destinados a uso oficial” el Estado en cuestión tomará las disposiciones administrativas necesarias para la devolución del impuesto.

La Convención general contiene además prerrogativas e inmunidades para tres categorías de personas fundamentales para la labor de la Organización: 1) los representantes de los Estados Miembros; 2) los funcionarios de las Naciones Unidas; y 3) los expertos que forman parte de misiones de las Naciones Unidas. Si bien los representantes de los Estados Miembros gozan de prerrogativas e inmunidades diplomáticas, con ciertos ajustes, los funcionarios de las Naciones Unidas, es decir, el personal empleado de manera permanente, gozan de inmunidad “funcional”, que el apartado a) de la sección 18 del artículo V define como inmunidad contra todo proceso judicial respecto a palabras escritas o habladas y a todos los actos ejecutados en el ejercicio de funciones especiales. La sección 20 del artículo V subraya que “las prerrogativas e inmunidades se otorgan a los funcionarios en interés de las Naciones Unidas y no en provecho de los propios individuos” y que el Secretario General debe renunciar a la inmunidad de los funcionarios de las Naciones Unidas cuando ésta impida el curso de la justicia y pueda renunciarse a ella sin que se perjudiquen los intereses de las Naciones Unidas. Además de la inmunidad de jurisdicción, los funcionarios de las Naciones Unidas están exentos del pago de impuestos sobre el sueldo que reciben de las Naciones Unidas y gozan de otras prerrogativas fiscales, de viaje y de residencia. Únicamente el Secretario General, los Secretarios Generales Adjuntos y los Subsecretarios Generales gozan de prerrogativas e inmunidades diplomáticas plenas.

A diferencia de los funcionarios de las Naciones Unidas, los expertos que forman parte de misiones de las Naciones Unidas, al igual que los miembros de la Comisión de Derecho Internacional, los Relatores Especiales o los miembros de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, ejercen sus funciones en virtud de un mandato temporal y específico. Éstos también gozan, con arreglo al artículo VI de la Convención general, de determinadas prerrogativas e inmunidades funcionales limitadas.

La Convención general ha influido de manera importante en la elaboración de tratados posteriores sobre prerrogativas e inmunidades de organizaciones internacionales. Ya el 21 de noviembre de 1947 la Asamblea General aprobó la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, que entró en vigor el 2 de diciembre de 1948 y que se aplica a las organizaciones internacionales vinculadas con las Naciones Unidas que han concertado acuerdos especiales en ese sentido con ellas de conformidad con el Artículo 63 de la Carta, como la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y otras. La denominada Convención especial contiene básicamente las mismas disposiciones sobre prerrogativas e inmunidades que la Convención general.

Entre los ejemplos de tratados similares sobre prerrogativas e inmunidades cabe mencionar el Acuerdo General sobre Privilegios e Inmunidades del Consejo de Europa, de 1949, y el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Organización de los Estados Americanos, de 1949. Muchos “acuerdos sobre sedes” también se han visto influidos por la Convención general.

Materiales conexos

A. Instrumentos jurídicos

Pacto de la Sociedad de las Naciones, de 28 de junio de 1919 (LEG 341.123 L434: edición que incorpora la modificación del Artículo 6, en vigor a partir del 13 de agosto de 1924, y las modificaciones de los Artículos 12, 13 y 15, en vigor a partir del 26 de septiembre de 1924).

Communications du Conseil Fédéral Suisse concernant le Régime des Immunités Diplomatiques du Personnel de la Société des Nations et du Bureau International du Travail, acuerdo concertado por la Sociedad de las Naciones y el Gobierno suizo el 18 de septiembre de 1926, 7 Official Journal of the League of Nations (1926), anexo 911a, 1422.

Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Organización de los Estados Americanos, Washington, 15 de mayo de 1949, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1438, pág. 79.

Acuerdo General sobre Privilegios e Inmunidades del Consejo de Europa, París, 2 de septiembre de 1949 (ETS No. 2), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 250, pág. 14.

B. Documentos

Resolución 22 A (I) de la Asamblea General, de 13 de febrero de 1946 (Privilegios e Inmidades de las Naciones Unidas).

Resolución 351 A (IV) de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1949 (Creación de un Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas).

C. Doctrina

K. Ahluwalia, *The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations and Certain Other International Organizations*, La Haya, M. Nijhoff, 1964.

P. H. F. Bekker, *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, Dordrecht, Boston y Londres, M. Nijhoff, 1994.

W. C. Jenks, *International Immunities*, Londres, Stevens & Sons, Ltd, 1961.

A. Reinisch, *International Organizations Before National Courts*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.