

INMUNIDADES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES:

SEGUNDO INFORME

(presentado por el doctor Joel Hernández García)

1. Antecedentes

En el 86° período ordinario de sesiones, el Comité Jurídico Interamericano decidió separar el estudio de las inmunidades de las organizaciones internacionales del tema general "Inmunidad de los Estados y de las Organizaciones Internacionales" que viene discutiéndose desde el 81° período ordinario de sesiones. En atención al mandato recibido por el Comité Jurídico, el Relator presentó su primer informe en el 87° período ordinario de sesiones (documento CJI/doc.486/15 del 30 de julio de 2015).

En su primer informe, el Relator estimó que el estudio separado del tema se justifica ampliamente por tres razones. Primeramente, las fuentes del Derecho Internacional recurridas por los Estados Miembros para reconocer las inmunidades de los organismos internacionales son distintas a las que se utilizan en el caso de los Estados. En segundo lugar, el ámbito material de las inmunidades difiere sustancialmente en uno u otro caso. Mientras observamos una práctica internacional más homogénea tratándose de las inmunidades de los Estados, en el caso de los organismos internacionales el tratamiento es casuístico. Finalmente, y tal vez de manera más importante, la propia naturaleza de estos dos sujetos de Derecho Internacional hace necesariamente distinta su comparecencia ante los tribunales nacionales.

El Relator propuso al Comité Jurídico la elaboración de un instrumento que contenga "Principios Generales del Derecho Internacional en las Américas en materia de inmunidades jurisdiccionales de las organizaciones internacionales".

El objetivo que se persigue es plasmar en el documento propuesto los principios que se van generando en la costumbre y la práctica internacionales a fin de que los organismos administrativos o judiciales de los Estados Miembros tengan un punto de referencia para orientar sus decisiones. El instrumento propuesto también debería de servir a las propias organizaciones internacionales para una mejor conducción de sus relaciones jurídicas con los Estados sede. El Relator considera que tanto los Estados Miembros como las organizaciones internacionales se beneficiarían de conocer dichos principios para auxiliarse en la negociación de futuros acuerdos de sede.

2. Metodología

Conviene recordar que para la elaboración del instrumento referido, el relator propuso en su primer informe examinar las siguientes fuentes de derecho: los tratados constitutivos de los organismos del sistema interamericano, los acuerdos de sede en vigor para los Estados Miembros y las decisiones jurisprudenciales.

Este análisis comparativo tendrá como propósito identificar, *inter alia*, los siguientes aspectos:

- a. El alcance material de las inmunidades jurisdiccionales de las organizaciones internacionales.
- b. Excepciones o límites contemplados en los tratados o dictados por los tribunales nacionales.
- c. El alcance de la excepción a las inmunidades jurisdiccionales respecto a las “actividades comerciales” o casos de violaciones al derecho nacional o internacional, particularmente en materia laboral.
- d. El alcance del principio del respeto al orden jurídico nacional por parte de los organismos internacionales, incluyendo el respeto al derecho fundamental de acceso a la justicia.
- e. Los recursos al alcance de terceros para remediar violaciones al derecho nacional o internacional.

3. Tratados constitutivos, acuerdos de privilegios e inmunidades y acuerdos de sede

En esta primera etapa se llevó a cabo el análisis de quince instrumentos internacionales comprendiendo tratados constitutivos, acuerdos de privilegios e inmunidades y acuerdos de sede de los organismos regionales o subregionales que a continuación se enlistan. Un desglose pormenorizado del contenido de esos tratados se encuentra en el anexo de este informe.

Organización de los Estados Americanos

- Carta de la Organización de los Estados Americanos, suscrita en Bogotá el 30 de abril de 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993.
- Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Organización de los Estados Americanos, adoptado en Washington el 15 de mayo de 1949.
- Acuerdo de sede entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y la Organización de los Estados Americanos del 14 de mayo de 1992.

Banco Interamericano de Desarrollo

- Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), adoptado en Washington D.C. el 8 de abril de 1959.

Organización Panamericana de la Salud

- Acuerdo Básico de Cooperación Técnica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina Sanitaria Panamericana, del 30 de mayo de 1984.
- Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina Sanitaria Panamericana, referente al establecimiento de una Oficina de Representación en la Ciudad de México y a los privilegios e inmunidades necesarios para su funcionamiento, del 30 de mayo de 1984.

Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa

- Convenio de Cooperación que celebran los países de América Latina y el Caribe que en lo sucesivo se denominarán “Estados Miembros”, para Reestructurar el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, al que se denominará “ILCE”, adoptado en la Ciudad de México, el 31 de mayo de 1978.
- Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE) relativo a la Sede del Instituto y a las Misiones Permanentes que se acrediten ante dicho Instituto, adoptado el 10 de julio de 1981.

Unión Latina

- Convenio Constitutivo de la Unión Latina, firmado en Madrid, el 15 de mayo de 1954.
- Acuerdo de Sede entre el Gobierno de la República Argentina y la Unión Latina, suscrito en París, 8 de febrero de 1996.

MERCOSUR

- Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República de Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay (Tratado de Asunción) del 26 de marzo de 1991.
- Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR (Protocolo de Ouro Preto) del 17 de diciembre de 1994.
- Acuerdo Sede entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para el Funcionamiento de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR del 16 de diciembre de 1996.
- Acuerdo de Sede entre la República del Paraguay y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para el Funcionamiento del Tribunal Permanente de Revisión del 20 de junio de 2006.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

- Acuerdo sobre la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), del 18 de junio de 1971, así como el Acuerdo del 30 de abril de 1975 y el Protocolo de Reforma al Acuerdo, del 8 de junio de 1979.

Los tratados en la materia tienen como receptores de los privilegios e inmunidades a los siguientes sujetos: los organismos internacionales, las representaciones y los representantes de los Estados Miembros y los funcionarios de las secretarías de los organismos. Los privilegios e inmunidades contenidos en esos tratados contemplan las siguientes materias aplicables según el sujeto de que se trate:

- Inmunidad de jurisdicción;
- Inmunidad de ejecución;
- Inviolabilidad de locales y archivos;
- Facilidad de comunicaciones;
- Exención fiscal;
- Facilidades migratorias;
- Facilidades monetarias y cambiarias;
- Facilidades aduaneras;
- Responsabilidad laboral en contrataciones locales;
- Renuncia a la inmunidad.

4. Alcance material de las inmunidades de los organismos internacionales contenidas en los tratados analizados

Capacidad jurídica

Un elemento común que se presenta en los tratados constitutivos es el otorgamiento de la capacidad jurídica del organismo internacional para ejercer sus funciones y realizar sus propósitos.

La manera en la cual se desarrolla el contenido de la capacidad jurídica varía en cada tratado. Por lo general se reconoce la capacidad para i) contratar, ii) adquirir y disponer bienes reales y personales y iii) instituir procedimientos judiciales.

Inmunidad de jurisdicción

Los textos analizados reconocen la inmunidad de jurisdicción a los organismos internacionales, a los Estados Miembros y sus representantes, así como al personal de las Secretarías de las organizaciones. Sin embargo, existe una variación de grado según el sujeto receptor.

Por lo general los tratados otorgan a los organismos internacionales, así como sus bienes y haberes, inmunidad contra todo procedimiento judicial. Esta inmunidad absoluta que se otorga al organismo internacional se desarrolla en distintos grados en cada uno de los tratados analizados. Se destaca de manera particular el Convenio

Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo donde la inmunidad se extiende a los territorios de un País Miembro donde el Banco tuviese establecida alguna oficina, o donde hubiese designado agente o apoderado con facultad para aceptar el emplazamiento o la notificación de una demanda judicial, o donde hubiese emitido o garantizado valores.

La inmunidad de jurisdicción también se extiende a las representaciones de los Estados Miembros del organismo internacional. De manera general los representantes de los Estados Miembros gozan de mismo nivel de inmunidad de jurisdicción que el que se reconoce en el derecho internacional a los agentes diplomáticos.

Tratándose de personal de la Secretaría General de las organizaciones internacionales, la inmunidad varía según el nivel administrativo del funcionario. Por ejemplo, el Secretario General y el Secretario General Adjunto de la OEA, gozan de privilegios e inmunidades equivalentes a los otorgados a los agentes diplomáticos.

Para el resto del personal la inmunidad de jurisdicción es de carácter funcional. Es decir, los funcionarios gozan de inmunidad contra todo procedimiento judicial respecto a actos ejecutados en su carácter oficial.

Inviolabilidad de los locales y los archivos y facilidad de comunicaciones

Los tratados examinados reconocen la inviolabilidad de los locales y los archivos de los organismos internacionales. Por ejemplo, el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la OEA, establece que “Los locales de la Organización y de sus Órganos serán inviolables” (artículo 3). Asimismo, el acuerdo señala que “Los archivos de la Organización y sus Órganos y todos los documentos que les pertenezcan o que se hallen en su posesión, serán inviolables donde quiera que se encuentren” (artículo 4).

La inviolabilidad de los locales y los archivos se extienden de manera general para las representaciones de los Estados Miembros.

Los tratados analizados otorgan tanto a los organismos internacionales como a las representaciones de los Estados Miembros facilidades de comunicación. Las facilidades consideradas incluyen la facilidad de usar claves, recibir documentos y hasta la exención del pago de porte por los correos de los Estados Miembros. Esta facilidad se extiende a las representaciones de los Estados Miembros.

Exenciones fiscales y facilidad aduaneras

Esta materia se encuentra regulada principalmente en los acuerdos de privilegios e inmunidades así como en los acuerdos de sede.

Los organismos internacionales y sus funcionarios se encuentran exentos de toda contribución directa. De la misma manera, los organismos internacionales se

encuentran exentos de derechos de aduana, prohibiciones y restricciones respecto a artículos que importan o exportan para su uso oficial.

En el caso de las representaciones de los Estados Miembros los tratados analizados otorgan exenciones fiscales y facilidades aduaneras similares a los que se reconocen para las misiones diplomáticas.

A nivel personal, los funcionarios de los organismos internacionales están exentos de impuestos sobre los sueldos y emolumentos que reciben. Se otorgan asimismo, facilidades aduaneras para la importación de sus efectos personales para ocupar su cargo en el país sede.

5. Excepciones o límites a las inmunidades de los organismos internacionales contemplados en los tratados analizados

Los instrumentos examinados señalan de una manera expresa las excepciones o límites a las inmunidades o privilegios concedidos.

Un elemento presente en los tratados examinados es la renuncia a los privilegios e inmunidades. En el caso de los organismos internacionales se establece que los privilegios e inmunidades que se otorgan a los funcionarios y miembros del personal el interés de la organización. El Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la OEA, señala que "...el Secretario General deberá renunciar a los privilegios e inmunidades de cualquier funcionario o miembro del personal en cualquier caso en que... el ejercicio de ellos impida el curso de la justicia ..." (artículo 14).

Permanece en algunos casos, la salvaguarda de no formular la renuncia cuando se perjudiquen los bienes para los cuales fueron otorgados. Ver, por ejemplo, el artículo 13 del Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la OEA.

Otra limitación en los acuerdos se presenta por razón de nacionalidad del representante del Estado Miembro o del funcionario de la Secretaría. En efecto, algunos acuerdos limitan los privilegios e inmunidades de sus nacionales cuando sus funciones se realizan en su territorio. Por ejemplo, las facilidades aduaneras y migratorias así como la exención fiscal es negada a los nacionales en el caso del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (ver artículo 9).

De manera general, la exención fiscal excluye el pago de contribuciones por servicios públicos para los organismos internacionales, las representaciones y los representantes de los Estados Miembros, así como los funcionarios de las secretarías. La exención fiscal cubre exclusivamente los impuestos directos, quedando excluidos los indirectos como el impuesto al valor agregado.

Una constante que se presenta en los casos de renuncia a la inmunidad de jurisdicción tiene que ver con las medidas de ejecución. En los instrumentos analizados, la inmunidad de jurisdicción incluye a la inmunidad de ejecución siendo que la renuncia a la inmunidad de jurisdicción no comprende *ipso facto* la

inmunidad de ejecución. Por ejemplo el artículo 5, segundo párrafo, del acuerdo sede entre la República Oriental del Uruguay y el MERCOSUR para el funcionamiento de su secretaría administrativa, señala que se requerirá un pronunciamiento nuevo para la renuncia a la inmunidad de ejecución.

En cuanto a la responsabilidad laboral por contrataciones locales, la mayoría de los tratados analizados no contemplan reglas específicas. Por ser la materia que más frecuentemente se lleva al conocimiento de los tribunales nacionales conviene realizar el análisis de otros instrumentos internacionales para identificar la práctica internacional.

Mientras tanto, se destaca que en el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina Sanitaria Panamericana se establece que “La representación de la Oficina deberá prever procedimientos adecuados para la solución de: las controversias a que den lugar los contratos u otros conflictos de derecho privado en las cuales sea parte la Representación de la Oficina” (Artículo IV, sección 2, inciso a).

En ese mismo instrumento se prevé que la representación de la Oficina deberá prever procedimientos adecuados para la solución de “Las controversias en que esté implicado un funcionario de la Representación de la Oficina, que por razón de su posición oficial goce de inmunidad, si el Representante no ha renunciado a dicha inmunidad” (Artículo IV, sección 2, inciso b).

Por su parte, el acuerdo de sede del Gobierno de la República Argentina y la Unión Latina establece que “La Organización deberá efectuar los aportes previsionales establecidos por la legislación nacional argentina y el estatuto de personal de la misma para los empleados locales” (Artículo VII).”

Es decir, podemos observar tentativamente dos enfoques. Por un lado, el seguido por la Oficina Sanitaria Panamericana en México consistente en la obligación de la Oficina de proveer los mecanismos de solución de controversias. Por el otro el de sujetar las controversias a la legislación local como lo contempla Argentina para la oficina de la Unión Latina en su territorio.

Un análisis de un mayor número de instrumentos nos permitirá determinar si la práctica de los estados se alinea alrededor de esos dos enfoques.

* * *