

INMUNIDADES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

(presentado por el doctor Joel Hernández García)

1. Antecedente del tema dentro del Comité Jurídico Interamericano

En el pasado periodo de sesiones, el Comité 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 81º período de sesiones.

El estudio separado del tema se justifica ampliamente desde tres ángulos. 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.

Esta Relatoría se beneficia del trabajo realizado hasta ahora por el Comité desde que se incluyó el tema en la agenda. Además de las discusiones que han tenido lugar en el seno del Comité, el cuestionario circulado entre los Estados Miembros en 2013 contiene preguntas relacionadas con las inmunidades de las organizaciones internacionales. Las respuestas a esas preguntas específicas ayudan a tener un primer pulso sobre la práctica seguida por los Estados. Una primera conclusión de esta relatoría es no circular un segundo cuestionario relacionado con las inmunidades de las organizaciones internacionales.

Este primer informe de la relatoría tiene un objetivo doble. Primeramente exponer de manera inicial la dimensión de las inmunidades de los organismos internacionales para explicar el tratamiento diferenciado de las inmunidades de los Estados. En segundo lugar, presentar a consideración del Comité una propuesta del instrumento como resultado de la relatoría.

Este informe inicial es acompañado por un documento elaborado por la Secretaría (documento CJI/09/15) cuya elaboración es muy agradecida por la Relatoría y que servirá de base para el trabajo futuro.

2. Resultados del cuestionario circulado por el Comité entre los Estados Miembros

El cuestionario circulado por la Secretaría entre los Estados Miembros (documento CJI/doc.431/13 rev.1) ha tenido a la fecha un total de 12 respuestas, a saber de: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Del cuestionario, las preguntas relevantes para el estudio de las inmunidades de las organizaciones internacionales son:

1. ¿Brinda la legislación nacional de su país inmunidad jurisdiccional para Estados y organizaciones internacionales? En caso de respuesta positiva, se solicita suministrar la norma aplicable correspondiente. En caso negativo, ¿existe alguna guía que sea de relevancia en materia de la inmunidad del Estado?

3. ¿Brinda la legislación interna de su país una excepción respecto a las “actividades comerciales” llevadas a cabo por el Estado o entidad extranjera? ¿Cuál es la situación respecto a los casos de violaciones “dolosas” o “culposas” y los casos de violaciones al derecho internacional?

4. ¿El Poder Judicial en su país ha dictado decisiones de importancia relativas a las inmunidades de los Estados u organizaciones internacionales? En caso positivo, se solicita suministrar el nombre/fecha de tales decisiones y la cita oficial o copia de las sentencias.

7. ¿El Poder Judicial de su país aplica normas consuetudinarias (costumbre internacionales) referentes a la inmunidad de los Estados o la inmunidad de las organizaciones internacionales?

El análisis de las respuestas recibidas arroja las siguientes conclusiones:

Legislación nacional en materia de inmunidades jurisdiccionales para Estados y organizaciones internacionales

Estados Unidos informa que los privilegios e inmunidades de las organizaciones internacionales se otorgan mediante una Orden Ejecutiva del Presidente de conformidad con la Ley de Inmunidades de las Organizaciones Internacionales (IOIA). El resto de los Estados Miembros que respondieron no cuentan con una legislación específica, ni en materia de inmunidades jurisdiccionales de los Estados ni en la de organizaciones internacionales.

Jamaica a su vez presentó información relativa a su Ley de Asistencia Técnica (Privilegios e Inmunidades) de 1982, Por otra parte, un grupo de Estados expresa que la base jurídica para el tratamiento del tema se encuentra en los tratados internacionales. Toda vez que la incorporación del derecho internacional al orden jurídico nacional se realiza de manera directa, es decir, sin requerir de un acto legislativo separado, los tratados internacionales son generalmente la fuente directa

para el otorgamiento de las inmunidades de los organismos internacionales. En el marco de la OEA, se menciona frecuentemente el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Organización de Estados Americanos de 1948, entre otros instrumentos internacionales, como una de las fuentes principales.

La mayoría de las respuestas a esta pregunta apuntan hacia los acuerdos de sede celebrados entre organizaciones internacionales y Estados que hospedan organismos internacionales como la fuente principal de derecho internacional. Podemos anotar, entonces, que el estudio de los acuerdos de sede celebrados por los Estados Miembros permitirá conocer el tratamiento dado a las organizaciones internacionales en el Hemisferio y, con ello, la práctica internacional de los Estados.

Excepción respecto a "las actividades comerciales"

El estudio de las excepciones de las inmunidades jurisdiccionales permite no sólo establecer su alcance sino, más importante aún, el tratamiento jurídico a situaciones que surgen como resultado de la actividad propia de los organismos en los Estados sede con el fin de evitar vacíos jurídicos que afecten a terceros y que se logre la aplicación de la legislación nacional. El tratamiento nacional a la excepción hecha a las actividades comerciales nos debe llevar a concluir si los Estados reconocen la teoría absoluta o la restrictiva en su relación con los organismos internacionales.

Las respuestas son mixtas. Por un lado, los Estados abordan esta cuestión con base en los tratados internacionales de los que son Partes, principalmente los Acuerdos de Sede. En otros casos, la cuestión es decidida por los tribunales nacionales con distintas interpretaciones, como indica la respuesta de Estados Unidos.

Decisiones de importancia relativas a las inmunidades de las organizaciones internacionales.

En cuanto a las decisiones judiciales, Brasil, Colombia, Estados Unidos y Jamaica informan sobre casos de importancia en sus tribunales nacionales que han resuelto cuestiones inherentes a las inmunidades de las organizaciones internacionales.

El Comité también podrá observar en el documento preparado por la Secretaría (documento CJI/09/15) una larga lista de casos en tribunales de Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Guatemala, El Salvador, Uruguay y Venezuela, que serán estudiados en el curso del trabajo de la Relatoría.

La costumbre internacional

Las respuestas de los Estados Miembros son unánimes en señalar a la costumbre internacional como una de las fuentes del Derecho Internacional

recurridas para resolver a nacional las cuestiones relativas a las inmunidades de las organizaciones internacionales. Como se señala más adelante, una tarea futura será identificar el contenido de esa costumbre internacional y el estado que guarda.

3. Estado que guarda las inmunidades de las organizaciones internacionales en el derecho internacional

En virtud del principio *par in parem non habet imperium*, los Estados gozan de inmunidad ante las tribunales de otros Estados, por lo que no pueden fungir como demandados en procesos judiciales. Este enfoque deriva del principio de igualdad entre los Estados y que, originalmente confería inmunidad absoluta. Con la evolución del Derecho Internacional, la inmunidad absoluta fue acotada en los casos en los que la base de la acción resultó ser “una actividad comercial”.

El derecho aplicable a las organizaciones internacionales siguió un camino diferente. Por regla general, el instrumento constitutivo es el tratado en el que cada uno de los Estados Miembros soberanamente le reconoce y otorga personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines. Adicionalmente, la mayoría de los tratados constitutivos establecen y regulan – aunque de manera muy general - las prerrogativas de la organización internacional de que se trate.

Sin embargo, no existe un tratado que codifique las inmunidades de las organizaciones internacionales a nivel global o regional, sino que cada uno de ellos celebra un acuerdo de sede con cada Estado en el que establezca una oficina. De ese modo, cada Estado que acredita a una organización internacional en su territorio soberanamente le reconoce y otorga diversos derechos y obligaciones, atendiendo a los fines y objetivos de cada organismo.

En virtud tanto de la falta de un instrumento internacional general como de legislación nacional, los Estados Miembros brindan un tratamiento *caso por caso* a las organizaciones internacionales acreditadas en su territorio.

De esta manera, las organizaciones internacionales hacen valer ante los tribunales nacionales las inmunidades reconocidas en los tratados celebrados con el Estado receptor. El tema más frecuente que llega a los tribunales versa sobre casos laborales que llevan empleados de las organizaciones internacionales. Para entender mejor una excepción de las inmunidades en materia laboral, resultará de utilidad tener presente la resolución de 1999 de la Corte Europea de Derechos Humanos respecto al caso *Waite y Kennedy contra Alemania* en el que se determinó que la inmunidad de los organismos internacionales dependía de la disponibilidad de recursos adecuados y efectivos para la solución de controversias, siempre que:

- El otorgamiento de la inmunidad no restringiera o redujera el derecho a un debido proceso.

- Las limitaciones (inmunidades) persiguieran un fin legítimo que asegurara su funcionamiento libre de interferencias unilaterales.
- Existiera una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin logrado.

El propósito que se busca en esa resolución consiste en no dejar al empleado o funcionario en estado de indefensión ni negar el derecho fundamental de acceso a la justicia.

Uno de los objetivos de esta relatoría consistirá en determinar cuál es la práctica seguida en las Américas pero también a nivel global para resolver las excepciones a las inmunidades de las organizaciones internacionales.

4. Propuesta de documento a ser realizado por el Comité Jurídico Interamericano

Los elementos hasta ahora recopilados nos permiten tener una primera conclusión: no existe dentro de los Estados Miembros un tratamiento homogéneo relativo a las inmunidades de las organizaciones internacionales.

La mayoría de los Estados Miembros carecen de legislación nacional y no existe evidencia de que requieran adoptarla. La práctica de los Estados es regular a través de acuerdos de sede sus relaciones con las organizaciones internacionales que residen en su territorio. Igualmente podemos concluir que en esta materia la costumbre internacional sirve como fuente de derecho para resolver los casos que llegan a los tribunales nacionales. No obstante, no contamos con información suficiente para determinar lo que debe de entenderse por dicha costumbre internacional.

Esta Relatoría es de la opinión de que no existen las condiciones para que la Organización de Estados Americanos considere la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las inmunidades jurisdiccionales de las organizaciones internacionales. El enfoque casuístico de este tema nos hace concluir, por otra parte, que los órganos del Estado, administrativos o judiciales, se beneficiarían en conocer la práctica de los Estados que sirve y alimenta una costumbre internacional emergente con el fin de orientar sus propias decisiones.

Por tanto, esta relatoría se permite sugerir al Comité la elaboración de un instrumento que contenga Principios Generales del Derecho Internacional en las Américas en materia de inmunidades jurisdiccionales de las organizaciones internacionales.

Esta Relatoría confía en que si logra identificar los principios que van generando la costumbre internacional, los organismos administrativos o judiciales tendrán 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. Por último, tanto Estados Miembros como organizaciones internacionales se beneficiarían de conocer muchos principios para auxiliarse en la negociación de futuros acuerdos de sede.

5. Metodología

En los meses siguientes, esta Relatoría, contando con el valioso apoyo de la Secretaría, se dará a la tarea de examinar tres 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. En este último aspecto, el estudio comprenderá las decisiones de los tribunales de los Estados Miembros, pero también buscará conocer la jurisprudencia de países en otros continentes.

Este análisis comparativo tendrá como propósito inicial y, sujeto a adecuación según se avance en el trabajo, identificar 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.

6. Sigüientes pasos

Esta Relatoría se ha propuesto presentar un primer borrador de instrumento en su 88° período ordinario de sesiones. Una vez que se cuente con texto aprobado por el Comité se sugiere que sea sometido a consideración de los Estados Miembros en el seno de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA para las observaciones que tengan a bien formular los Estados Miembros con miras a ser sometido en el momento oportuno, a la aprobación de la Asamblea General de la OEA.

* * *