

Respuestas de la República de Chile
Cuestionario y marco general del tema
“El arreglo de controversias internacionales en las que son parte organizaciones internacionales”

1) ¿Qué tipos de controversias/cuestiones ha tenido?

En el caso de Chile, no han existido, a la fecha, controversias que involucren a organizaciones internacionales y al Estado de Chile, específicamente, producto de aplicación o interpretación de tratados en las que ambas son Parte.

En lo relativo a controversias entre organizaciones internacionales y particulares, las inmunidades jurisdiccionales de estas entidades ha sido la fuente de estos conflictos en Chile. El problema que asoma de la naturaleza de las inmunidades de las organizaciones internacionales, es la eventual vulneración de derecho al acceso a la justicia que puede afectar a un tercero, pues la aplicación más frecuente de estas, es la de una barrera o impedimento a la competencia jurisdiccional, lo que podría significar que el tribunal local es el foro equivocado para aplicarla. Estas controversias son en su mayoría, en materia laboral.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, dispone en su artículo 27, que "*Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46*". Esta norma es plenamente aplicable a las organizaciones internacionales¹, de modo que podríamos señalar que un Estado Parte del tratado constitutivo de estas entidades intergubernamentales o un Estado que haya suscrito algún acuerdo relativo a inmunidades con estas, no podrá invocar su derecho interno para efectos de no reconocer las inmunidades y privilegios contenidos en dicho tratado.

Lo anterior, no obsta a incumplir la obligación fundamental de respetar los derechos en juego en los conflictos entre una organización y un tercero, como lo son el derecho al debido proceso o tutela judicial efectiva², que responde al desarrollo internacional de los derechos humanos y consagración constitucional de los derechos fundamentales, versus las inmunidades de las organizaciones internacionales, asumidas como obligaciones internacionales.³ El conflicto yace en alcanzar el objetivo del cumplimiento de las obligaciones internacionales en disputa, es decir,

¹ Esta disposición constituye una norma consuetudinaria codificada. Al respecto, ver SCHAUS Annemie. "Commentaires de l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969", *Les conventions de Vienne sur le droit des traités: commentaire article par article*, (O. CORTEN & P. KLEIN, Eds.), Bruxelles: Bruylant, 2006, pp.1119-1137.

² REINISCH, August (2008 A). *International Organizations before National Courts*. United States of America, New York: Cambridge University Press., p. 392. Ver también. SCHMITT, Pierre (2017).pp. 91.

³ En este sentido, BLOKKER (2013, p. 260) afirma: "*From the early days in which immunity rules became part of the law of international organizations, it has been recognized that such immunity should not leave complainants without a remedy*".

reconocer las inmunidades de jurisdicción establecida a nivel convencional, y también la protección de los derechos humanos o fundamentales de los terceros.

Así, precisamente a raíz de lo indicado, cuando las organizaciones internacionales entran en contacto con la jurisdicción de un sistema jurídico nacional, surge la problemática de los efectos o consecuencias de las inmunidades. No pretendiendo olvidar la necesidad de mantener las inmunidades de las organizaciones, a fin de mantener la independencia de estas, este propósito debe ser equilibrado con los derechos de eventuales litigantes de perseguir sus intereses en contra de una organización ante un tribunal nacional.

2) ¿A qué métodos de arreglo de controversias ha recurrido en caso de controversias con otras organizaciones internacionales, Estados o particulares?

Entre los mecanismos de solución de controversias que Chile ha establecido en los Acuerdos Sedes suscritos con las organizaciones internacionales, podemos encontrar el procedimiento consagrado en las secciones 24 y 32 de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, esto es, las controversias se someterán como opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia, en relación a determinados organismo de Naciones Unidas; las consultas; y el arbitraje.

No obstante, como ya se señaló, hasta la fecha no se ha producido controversia alguna entre la República de Chile y organizaciones internacionales que haya obligado a someterse a alguno de los medios de solución de controversias antes referidos.

Ahora bien, y en relación a lo mencionado en la pregunta anterior, sobre conflictos entre organizaciones internacionales y particulares, cabe señalar, que estos se han resuelto en instancia jurisdiccional, es decir, por los tribunales nacionales, en particular, los relativos a materias laborales.

En estos casos, la jurisprudencia nacional se ha mantenido dividida respecto de la competencia de los tribunales nacionales para conocer de asuntos que involucren a organizaciones internacionales. Esta ha ido en una dirección zigzagueante y algo contradictoria, en que, si bien en algunos casos, se acepta la inmunidad de jurisdicción de dichas organizaciones casi sin limitación, en ciertas ocasiones no se la acepta.

Cabe señalar, que en nuestro país, han existido casos, específicamente juicios en contra del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en que se ha alegado ante los tribunales nacionales, que los contratos de servicios suscritos por los particulares y PNUD, indican como método "*Solución de Controversias*", que cualquier reclamo o disputa entre las partes relativa a la interpretación o ejecución del contrato o a la rescisión del mismo, que no pueda ser solucionada amigablemente será resuelta por arbitraje obligatorio según lo indica el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional (CNUDMI). El arbitraje obligatorio debe, en todos los casos, ser precedido por un

procedimiento de conciliación según lo estipula el Reglamento de Conciliación de la CNUDMI.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, entiende que dicha cláusula obedece a lo prescrito en el Artículo VIII de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunities de las Naciones Unidas, en lo relativo a la Solución de Disputas, que señala que “*Las Naciones Unidas tomarán 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;*”, y en estos términos se lo ha informado a los tribunales.

3) Desde una perspectiva histórica, ¿se han producido cambios o tendencias en los tipos de controversias que surgen, el número de ellas y los modos de arreglo utilizados?

En lo relativo a cambios o tendencias en los tipos de controversias con las organizaciones internacionales, nuestro país considera que estos sí han sufrido cambios. El ámbito en que las organizaciones internacionales actúan, ha ido ampliándose a lo largo de la historia. Por otro lado, el número de organizaciones, ha ido aumentando exponencialmente, de modo que hoy existen mayores factores generadores de conflictos dentro de este contexto. Ya no existe una relación Estado-organización, sino que también, organización-particulares, por ejemplo.

En este sentido, estrechamente relacionado con el establecimiento del Estado de derecho se ha ido desarrollando el derecho internacional de los derechos humanos. El énfasis aquí es obviamente fundamentar las garantías individuales en relación con la actividad del Estado.

La centralidad de los derechos involucrados en el debido proceso en el marco del derecho internacional de los derechos humanos queda demostrada por la frecuencia con la que estos derechos son planteados ante las diversas organizaciones internacionales universales y organizaciones internacionales regionales de derechos humanos, como mecanismos de protección.⁴

Para Chile, la protección a los derechos humanos, es fundamental y esto se ve reflejado en las diversas sentencias que han acogido demandas en contra de las organizaciones internacionales. El derecho de acceso a un tribunal no es ilimitado y puede ser justificado siempre que la inmunidad sea acompañada por las salvaguardias apropiadas, por ejemplo, el acceso o disponibilidad de soluciones alternativas para el reclamante. Al respecto, en el ámbito de los derechos humanos existen nociones como el “orden público”, la “salud”, la “moral pública”, o el “peligro público”, “seguridad nacional”, que se entienden son categorías que pudieran proteger valores comunes que se comparten en la sociedad y que por tanto son fundamentos suficientes para

⁴ Así, por ejemplo, el derecho a un proceso equitativo, contenido en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, es uno de los más invocados en los litigados ante la CEDH. Lo mismo ocurre con la Convención Interamericana de Derechos humanos, que consagra este derecho en su artículo 8.

limitar o restringir estos derechos.⁵

Asimismo, en el caso de Chile, muchos de estos derechos humanos se encuentran garantizados constitucionalmente, de modo que los límites constitucionales que se puedan encontrar dentro de cada ordenamiento interno en este sentido, deben considerarse como eventuales restricciones a las inmunidades.⁶

Por otra parte, otros conflictos que se pueden dar, son los originados por la rendición de cuentas por parte, tanto de los Estados como de las organizaciones internacionales, cuando entre ambas se han generado contraprestaciones en base a un tratado, como por ejemplo la asistencia internacional. En Chile, la fiscalización de los órganos del Estado, que solicitan esta asistencia, está a cargo de un ente autónomo, como lo es la Contraloría General de la República, quien debe velar por el buen uso estos dineros.

En lo relativo a potenciales controversias entre organizaciones internacionales y el Estado de Chile, pareciera haber una tendencia en los tratados más modernos que prefieren las consultas y/o el arbitraje internacional como método de solución.

En efecto, si bien los primeros convenios celebrados entre la República de Chile y organizaciones internacionales, tales como el Convenio con la FAO de 1952 y el Convenio con UNESCO de 1969, establecen como método de solución de controversias las opiniones consultivas ante la Corte Internacional de Justicia; la tendencia posterior demuestra una preferencia por las consulta o negociaciones directas, y en la alternativa el arbitraje.

Este es el caso, por ejemplo, de los Convenios celebrados con el Fondo Especial de las Naciones Unidas sobre Asistencia del Fondo Especial (PNUD) de 1960, con la Organización Europea para la Investigación Astronómica del Hemisferio Austral (ESO) de 1963, y con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) de 2011.

De igual modo, en el Acuerdo de sede celebrado con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2009, se estableció derechamente el arbitraje como método de solución de controversias.

A nuestro parecer, los cambios que se han producido en este sentido dicen relación con contemplar mecanismo de solución que sean mutuamente satisfactorios para las Partes, pero que a la vez sean efectivos. En este entendido, se han ido desarrollando modelos que favorecen los procesos de consulta entre las Partes, el inicio de mecanismos voluntarios (buenos oficios, conciliación o mediación), y sólo en última instancia el sometimiento a una jurisdicción, como lo sería un tribunal

⁵ FINNIS, John (2011), *Natural Law and Natural Rights*, Oxford University Press, Nueva York, 2011, pp. 214-216.

⁶ Ver el análisis sobre los derechos humanos y límites constitucionales realizado por REINISCH (2000, *op. cit*, p. 278-305), relativo a diversas decisiones adoptadas por jurisdicciones constitucionales en distintos Estados.

internacional o el arbitraje.

En cuanto a controversias entre organizaciones internacionales y particulares, se han ido desarrollando diversos mecanismos de solución de controversias. Los Tribunales Administrativos en las organizaciones internacionales son uno de estos métodos; también encontramos la contratación de seguros; el sometimiento a arbitraje; y la renuncia a la inmunidad.

4) ¿Existen cláusulas estándar/modelo relativas al arreglo de controversias en su tratado y/o práctica contractual? Sírvase citar ejemplos representativos.

No existen cláusulas estándar o modelo *per se* en los tratados celebrados por Chile con organizaciones internacionales. Sin embargo, las cláusulas que más se repiten son las siguientes.

- a) En aquellos tratados en que se consagró como método de solución de controversias el procedimiento consagrado en las secciones 24 y 32 de la Convención sobre Prerrogativas o Inmunidades de los Organismos Especializados que es del siguiente tenor:

Cualquier controversia entre el Gobierno y la [Organización Internacional correspondiente], sobre la interpretación o la aplicación del presente Convenio o de cualquier acuerdo suplementario o cualquiera cuestión relativa a la sede de la Oficina Regional o a las relaciones entre la [Organización Internacional correspondiente] y el Gobierno, se resolverá de acuerdo con el procedimiento señalado en la Sección 24 y Sección 32 del Convenio sobre Prerrogativas o Inmunidades de los Organismos Especializados.

- b) Mientras que en los tratados más modernos que han preferido optar por las consultas y el arbitraje se han incorporado cláusulas del siguiente tenor:

Toda controversia entre la [Organización Internacional correspondiente] y el Gobierno que surja a causa del presente Acuerdo o en relación con el mismo, y que no pueda resolverse por medio de negociaciones o por otro procedimiento fijado de común acuerdo, se someterá a arbitraje a solicitud de cualquiera de las Partes. Cada una de las Partes nombrará un árbitro y los dos árbitros así nombrados designarán a un tercer árbitro, quien actuará de presidente. Si dentro de los 30 días siguientes a la presentación de la solicitud de arbitraje una de las Partes no ha nombrado todavía un árbitro, o si dentro de los 15 días siguientes al nombramiento de los dos árbitros no se ha designado al tercer árbitro cualquiera de las Partes podrá pedir al Presidente de la Corte Internacional de Justicia que nombre un árbitro. Los árbitros establecerán el procedimiento arbitral y las costas del arbitraje correrán a cargo de las Partes en las proporciones que determinen los árbitros. La sentencia arbitral contendrá una exposición de las razones en que está fundada y las Partes la aceptarán como solución definitiva de la controversia.

5) ¿Existen tipos de controversias que queden fuera del ámbito de los métodos de arreglo de controversias disponibles?

En términos generales, las controversias con particulares, quedan fuera de los métodos de arreglo de controversias disponibles, pues la gran mayoría de las organizaciones internacionales, no contemplan mecanismos de solución en caso de generarse conflictos con estos. Lo anterior provoca que las jurisdicciones nacionales funcionen y sometan a las organizaciones a su jurisdicción, no obstante estar cubiertas por las inmunidades.

Se considera necesario el ofrecimiento, por parte de las organizaciones internacionales de estos mecanismos de solución, pues esta situación podría provocar, incluso un conflicto entre Estado y organización. Por otro lado, la existencia de estos mecanismos, solucionarían el problema fundamental que se genera en estas situaciones, como lo es la vulneración del derecho al acceso a la justicia del particular.