

ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y ESTADO ANFITRION. CONFLICTOS DE ORDENAMIENTOS JURIDICOS; SUGERENCIAS PARA LA PREVENCION Y SOLUCION DE POSIBLES CONFLICTOS

Por GIOVANNI DE SANGRO

Asesor jurídico-Cuartel General de las Fuerzas Aliadas
en el Sur de Europa-Nápoles

RESUMEN

Después de la segunda guerra mundial, muchas funciones típicamente estatales y públicas, han sido asignadas, por medio de tratados constitutivos, a organizaciones internacionales que se insertan en el ordenamiento internacional y en el ordenamiento interno de los Estados adheridos como organizaciones independientes respecto a todos y cada uno de dichos Estados con autonomía institucional propia. Surgen problemas de adecuación entre el ordenamiento jurídico de la organización y el de los Estados que la albergan desde el punto de vista de la inmunidad jurídica, inmunidad fiscal y de las cuestiones relacionadas con el *jus superveniens*. La informática especializada, base esencial de la preparación de los futuros funcionarios internacionales, juega un papel específico en la solución de los conflictos; en los problemas de adecuación entre el ordenamiento de la organización y los nacionales; en la homogeneidad de tratamiento en los distintos Estados adheridos.

Esta presentación no pretende ser una exposición histórica sobre el origen, el desarrollo de las organizaciones internacionales y cómo éstas han sido

tenidas en cuenta en los sistemas jurídicos nacionales y por la ciencia del derecho público internacional.

Solamente es necesario puntualizar que la idea de resolver las relaciones interestatales más importantes mediante la creación de organizaciones internacionales se ha desarrollado y ha sido puesta en práctica después de la segunda guerra mundial.

La idea base consiste en delegar en una organización internacional algunas funciones (esencialmente funciones estatales), que cada uno de los Estados no puede desempeñar por sí mismo, por razones políticas o económicas o por una mezcla de ambas. Algunas de las principales organizaciones internacionales se indican a continuación:

Organizaciones de carácter mundial:

UN	= United Nations.
ILO (OIL)	= International Labor Organization.
BIRPI	= United International Bureaux for the Protection of Intellectual Property.
FAO	= Food and Agricultural Organization.
IAEA	= International Atomic Energy Agency.
IBRD	= International Bar for Reconstruction and Development.
ICAO	= International Civil Arration Organization.
IMF	= International Monetary Fund.
ITU	= International Telecommunication Union.
UNESCO	= U. N. Educational, Scientific and Cultural Organization.
UNICEF	= U. N. Children's Fund.
UPO	= Universal Postal Union.
WMO	= World Meteorological Organization.
WHO	= World Health Organization.
COMECON	= Council of Mutual Economic Assistance.

Organizaciones de carácter regional:

EEC (CEE)	= Economic European Community.
ECSC (CECA)	= European Steel and Coal Community.
EURATOM (CEEA)	= European Atomic Energy Community.
CERN	= European Organization for Nuclear Research.
ICEM	= Intergovernmental Committe for European Migration.
EFTA	= European Free Trade Association.
OECD	= Organization for Economic Cooperation and Development.
OEEC	= Organization for European Economic Cooperation.
WEU	= Western Europe Union.

PAU	= Pan American Union.
OAU	= Organization of African Unity.
NATO (OTAN)	= North Atlantic Treaty Organization.

Criterios para la identificación de una organización internacional y discriminación positiva de la misma en relación a otros tipos de organización de carácter supranacional, han sido determinados por el Tribunal de Casación Italiano por sentencia del 14 de junio de 1954 N. 1.996 (en *Foro Italiano*, N. 1.955, columna 516), que ha calificado la autonomía de la organización como un factor determinante que hace a la misma «independiente» respecto a todos y cada uno de los Estados que lo integran.

Si se concuerda con esta definición, así como yo en efecto concuerdo, resulta fácil determinar los elementos que caracterizan a una organización internacional.

Son: a) La institucionalidad de la organización establecida por acuerdo entre dos o más Estados, y b) la independencia de la organización conseguida sustrayéndose a la jurisdicción de cada uno de los Estados integrantes. Esto significa que, incluso si el órgano de decisión de la organización está integrado por los representantes de los Estados adheridos, las decisiones tomadas de acuerdo con el tratado de constitución, no son decisiones estatales sino que son decisiones de la propia organización que debe ser considerada como un «tercer» respecto a los Estados citados. Esto define claramente la diferencia entre organizaciones internacionales así como están consideradas actualmente, y las llamadas «multinacionales», que son organizaciones de carácter privado y comercial y también de organizaciones de carácter privado y comercial y también de organizaciones interestatales con características públicas por estar financiadas por los Estados constituyentes, pero sin «institucionalizar». Estas organizaciones, por tanto, operan en el plano de las obligaciones de «conducta» entre los Estados, pero no crean «institución». Un ejemplo nos lo proporciona el CATT cuyos órganos tienen funciones de coordinación y administración pero no de decisión.

1. Status legal

No existe duda de que el *status* de una organización internacional queda establecido por el tratado constituyente. Generalmente los tratados los redactan diplomáticos que ponen particular cuidado en la definición de las «funciones oficiales» o la «misión» de cada nueva organización. Menos cuidado se pone en determinar la extensión y autonomía de la nueva entidad.

La necesidad de negociar y alcanzar un compromiso entre los distintos puntos de vista de los Estados integrantes es la principal

razón por la que la determinación de la mayor o menor autonomía suele ser «una área gris en el tratado constituyente». Se puede así identificar una primera área de intervención de los jueces nacionales para determinar si la entidad es independiente respecto a todos y cada uno de los Estados que la integran.

Esto puede dar lugar a la primera posibilidad de diferentes decisiones en los distintos Estados miembros en relación al *status* legal de la misma organización internacional, o del respectivo tratado constituyente, o de una y otro, sin posibilidad alguna de resolver el conflicto a menos que el propio tratado prevea cláusulas apropiadas de arbitraje u otros sistemas técnicos para resolverlo.

2. Ejercicio de las funciones oficiales

Si no existen controversias relativas al estatuto legal, la organización internacional puede funcionar. Generalmente se añade al tratado constituyente un acuerdo de sede o un documento equivalente. Exactamente en este momento, igual que sucede con un nuevo corazón trasplantado en un organismo humano, el ordenamiento jurídico de la nación anfitriona sufre una crisis de reacción o de rechazo del nuevo sistema legal incorporado. Este fenómeno es, evidentemente, independiente del mayor o menor éxito político de la nueva organización: se trata sola y exclusivamente de un hecho técnico.

La tendencia de los jueces, de los agentes del gobierno y de los funcionarios del Estado anfitrión es la de «reducir» el *status* de una organización internacional hasta algo parecido al de un individuo (persona privada) de manera que privan a la organización internacional de todas las características especiales y poder garantizados a las entidades públicas cuyas funciones han sido delegadas en la nueva organización. El resultado es que el tratado de institución confía a la nueva organización una «misión», que generalmente es «única» y «específica», pero al mismo tiempo, se priva a la organización de todos los medios legales anteriormente concedidos al Estado (entidad pública) para el desarrollo de la misma función o misión ahora confiada a la entidad pública internacional.

Problema posterior es la falta de conocimiento, por parte de los funcionarios de la organización, del sistema jurídico en el que se ven obligados a actuar. No se trata solamente de una falta de conocimiento del idioma sino que se relaciona con la formación original. Viceversa la burocracia local actúa según un sistema de trabajo y una tradición establecida desde mucho tiempo atrás.

Posibles áreas conflictivas (que no incluyen evidentemente todas las posibilidades) se evidencian en los siguientes ejemplos:

a) ¿Las organizaciones internacionales son semejantes a los Estados extranjeros en el ejercicio de sus funciones oficiales?

La International Law Association, en la conferencia de Montreal de septiembre de 1982, no ha asumido ninguna posición sobre este aspecto y ha votado un orden del día que incluye una recomendación para que la Asamblea General de las Naciones Unidas considere el problema en la preparación de una propuesta de convenio sobre el tema «state Immunities».

b) Inmunidad fiscal en general y de impuestos directos en concreto. El principio *par in parem non habet imperium* ha sido reconocido por el derecho internacional como el fundamento de la inmunidad del Estado y de sus bienes, a los impuestos reclamados por el sistema fiscal de otro Estado.

El principio ha sido extendido a las organizaciones internacionales por el Tribunal Supremo de Casación Italiano en la sentencia del 3 de mayo de 1978, N. 2.051, dictado en un litigio entre el Ministerio de Hacienda y la Aviación de los Caballeros Italianos de la Orden de Malta. En este caso se trataba de unos impuestos de registro que se pretendía recaudar para la construcción de un hospital, lo cual constituía cumplimiento de las tareas institucionales de la organización internacional. Aunque esta posición puede considerarse *jus raeceptum* también para otros tipos de imposiciones fiscales, principalmente los impuestos directos; queda el problema de una derogación convencional de tales principios y además debe determinarse cuál debe ser la regla general en esta materia y en qué términos debe enunciarse la excepción. Conexo con éste se halla el problema de si es posible determinar la excepción por medio de la aplicación de principios legales desconocidos para los redactores, o al menos para un redactor, del tratado. En otras palabras los principios generales de la legislación del país anfitrión ¿pueden utilizarse como argumento para deducir una implícita renuncia o derogación de la inmunidad fiscal?

c) *Ius superveniens*: Existe otro principio general de derecho internacional, codificado esta vez por la Convención de Viena del 23 de mayo de 1969 sobre el derecho de los tratados (art. 27) según el cual la legislación nacional no puede estar en contradicción con una obligación internacional asumida en un tratado. En cualquier caso el alcance de este principio debe ser aclarado. Una interpretación restrictiva puede

resultar como una reducción sustancial del poder legislativo del Estado anfitrión al mejorar su propia legislación en muchas áreas. Un ejemplo significativo: el sistema de acceso al trabajo a través de un sistema de mercado libre, podría llegar, en muchos casos con una patente violación, incluso de naturaleza constitucional, a obligar a los poderes del Estado anfitrión a regular, con la evolución de los tiempos, este ámbito con leyes más restrictivas. Lo menos que puede decirse es que, en todas estas áreas en que puede existir una evolución en el sentido «social», el legislador nacional debería proceder por exclusión, respecto a pactos particulares concluidos en tratados de tiempos, a veces muy remotos y que, por lo tanto, no están a la altura de la evolución registrada. También la reforma del sistema tributario ha originado, en Italia, problemas de análoga naturaleza.

3. Prevención y solución de los conflictos

La regla general para resolver los conflictos es la de establecer, por acuerdo, una cláusula de arbitraje o un equivalente de la misma. De todos modos es conocida la prevención de los organismos internacionales (Estados y organizaciones) a usar dichos sistemas legales de solución de conflictos. Esta prevención se basa sobre todo en la consideración, de carácter político, de que procedimientos judiciales o de arbitraje deterioran sin duda alguna, las relaciones entre la organización internacional y el país anfitrión así como aquellas entre los Estados integrantes.

De ello se deduce la necesidad de plantearse la cuestión de si un uso extensivo de la informática puede eliminar o reducir las dificultades a que se ha aludido en esta exposición.

Según mi experiencia profesional la respuesta es sólo parcialmente afirmativa. Deben indicarse algunos matices.

a) Conflictos con la legislación existente: un amplio uso de la informática es absolutamente necesario cuando se negocia un nuevo acuerdo. En este caso es evidente que una mejor coordinación entre el acuerdo de base y la legislación del país anfitrión podrá realizarse con eficacia y resultar así fructífera. Pongamos un solo ejemplo de falta de coordinación que pudo ser evitado: el artículo 9.º (tema: contrato de servicios), del Italy/SACEUR Agreement, ratificado con DPR 2.083, de 18 de septiembre de 1962, especifica claramente y obliga a la entidad NATO actuante en Italia a valerse de contratos de arrendamiento para la obtención de servicios. La ley 1.369 de 1960, sobre regulación de la

obtención de mano de obra, prohíbe el arrendamiento a tal efecto, permitiéndolo a lo sumo en casos limitados.

b) Conflicto con principios generales del Derecho: Existe una deplorable tendencia, por parte de los redactores de acuerdos internacionales, a referirse a principios generales o a normas absolutamente generales. Una cuidadosa preparación del texto del tratado, en lugar de la referencia a dichos principios generales, es la mejor manera de resolver futuros conflictos. Existe sólo una área de aplicación limitada de la informática en esta posible conflictividad.

c) Conflictos con normas jurídicas y legislativas nuevas:

En esta área una información cuidadosa sobre la normativa precedente que se va a modificar debe compaginarse con una consulta preliminar entre las partes interesadas. Evidentemente ello no puede resultar un perjuicio para la libertad y autonomía de las respectivas entidades legislativas (parlamento, etc.), y su soberanía. De todas formas está fuera de toda duda que algunas obligaciones internacionales alcanzan también al legislador. Personalmente he conocido casos en que una consulta apropiada ha permitido al promotor de la ley proponer al legislador un conjunto de soluciones compatibles con las obligaciones que se derivan de los acuerdos existentes.

He tenido experiencia de casos en que esta operación ha sido perfectamente realizada y las nuevas normas no han creado conflictos ni problemas de interpretación; éste es el caso del artículo 72 del DPR constitutivo del IVA. (DPR 26 de octubre de 1962, N. 633).

d) Area administrativa. Este campo cubre un amplio espectro de operaciones y constituye el área más sensible. La informática debería jugar un papel muy importante porque hay que reconocer que resulta fundamental que cada decisión que no sea de carácter rutinario, de la organización internacional, sea considerada por los funcionarios responsables no sólo desde el punto de vista de las reglamentaciones internacionales existentes (derecho interno de la organización que debe ser observado en cuanto decisión de la propia organización), sino también desde el punto de vista de la calificación jurídica del suceso según el sistema del país anfitrión. Es bien sabido que una tarea prejudicial para una delimitación clara de los problemas es la de la calificación preliminar (*qualification prealable*) de la relación. Las principales categorías que se tienen presentes en cada acción son: 1) ¿La acción es de naturaleza pública o privada?, y sucesivamente. 2) En caso de que la acción se considere privada es necesario establecer las normas de derecho privado a las que hay que someterse, o bien 3) si la

acción es de naturaleza pública es necesario establecer si las desviaciones de la ley local están, o no, autorizadas por el acuerdo.

Resulta por tanto fundamental, un triple control de legitimidad: 1) Conformidad con la legislación internacional de la organización; 2) Calificación según la ley local; 3) Control de legitimidad según el régimen previsto por el acuerdo existente. Como se dijo al principio estas operaciones atañen en general a toda el área administrativa. Parece, por tanto, que el adecuado uso de la informática con resultados de valor incomparable en esta área se convertirá en un problema cotidiano.

En conclusión, por lo que respecta a las exigencias específicas de las organizaciones internacionales, propondría las siguientes líneas de conducta para uniformar la futura actividad operativa en este campo:

a) Los funcionarios de una organización internacional deben familiarizarse con las reglas de la informática y deben ser capaces de efectuar las búsquedas electrónicas a partir de las fuentes de información de su organización así como a partir de las del país anfitrión y de los otros Estados participantes.

b) Es deseable que los funcionarios de los países integrantes alcancen una capacidad análoga desde la negociación de los tratados constituyentes.

c) Esencial es, también, el trabajo de *input* multilingüe que tenga en cuenta criterios uniformes para todas las instituciones similares con la creación de campos de investigación comparables en los distintos sistemas utilizados. En la determinación de dichos sistemas comparables es donde la experiencia obtenida hasta aquí puede revelarse extremadamente útil si se utiliza apropiadamente.