

Declaración de Mario Oyarzábal*

sobre el Tercer Informe sobre el Arreglo de Controversias en las que son Parte Organizaciones Internacionales por August Reinisch, Relator Especial (A/CN.4/782, 30 de enero de 2025; A/CN.4/782/Add.1, 5 de junio de 2025)

**Comisión de Derecho Internacional – 77º Periodo de sesiones
29 de abril de 2026**

Conforme a lectura

Muchas gracias, Sr. Presidente, y muy buen día a todos y todas.

Para comenzar, y en consonancia con las observaciones que he formulado en los últimos años, quiero felicitar y expresar mi reconocimiento al Relator Especial (RE) Reinisch, por su notable y exhaustivo trabajo sobre el tema.

Una vez más, el Informe que tenemos ante nosotros se encuentra meticulosamente investigado y claramente presentado, incorporando los desarrollos normativos, prácticos y doctrinales pertinentes en la materia. Sobre la base de este sólido trabajo, quisiera ofrecer una serie de observaciones sustantivas y sugerencias para la consideración del RE y de la Comisión.

Mi intervención de hoy se estructurará de la siguiente manera. En primer lugar, formularé algunas observaciones generales sobre el Tercer Informe del RE y recordaré brevemente el proceso que estamos próximos a concluir, destacando la cuestión central que, a mi juicio, hemos abordado en el curso de nuestro trabajo, así como la contribución que la Comisión puede realizar al respecto. En segundo lugar, me referiré a los Proyectos de Directrices propuestos por el RE. En tercer lugar, sugeriré respetuosamente una estructura alternativa que, en mi humilde opinión, permitiría captar y abordar de mejor manera la tensión jurídica que se encuentra en el núcleo de nuestra labor sobre este tema: las inmunidades de las organizaciones internacionales y el acceso a la justicia de las partes privadas. Por último, formularé algunas observaciones finales.

Como todos recordamos, el trabajo de la Comisión sobre esta cuestión comenzó con un temario propuesto por Sir Michael Wood, que posteriormente fue desarrollado como un tema propiamente dicho al inicio de nuestro mandato, durante el 74º período de sesiones, bajo la dirección del RE Reinisch. Lo que inicialmente fue concebido como un temario más limitado — enfocado principalmente en controversias internacionales — ha evolucionado considerablemente desde entonces, una evolución que fue tanto necesaria como bien fundada. Ya en nuestras primeras discusiones, y como se ha reiterado de manera constante en esta sala, existía un amplio acuerdo dentro de la Comisión en que el alcance de nuestro trabajo debía

* Agradezco a Agustín Giustiniani y Gonzalo Scolni por su asistencia en la investigación.

extenderse más allá de las controversias entre Estados y organizaciones internacionales, así como entre las propias organizaciones internacionales, para abarcar también las controversias que involucran a partes privadas. Esta posición ha sido respaldada tanto por los Estados como por las organizaciones internacionales, sobre la base de que las controversias entre Estados y OIs, o entre OIs, son relativamente poco frecuentes, mientras que las controversias entre organizaciones internacionales y partes privadas son mucho más comunes.

Más importante aún, las controversias que involucran a partes privadas suelen poner en tensión dos normas bien establecidas del derecho internacional: por un lado, la inmunidad de las organizaciones internacionales, esencial para su funcionamiento; y, por otro, el derecho de acceso a la justicia de las partes privadas que pueden tener reclamaciones contra dichas organizaciones. Los Estados en la Sexta Comisión han invitado abiertamente a la Comisión a abordar esta cuestión.

En mi opinión, la principal contribución de la Comisión en este tema reside precisamente en abordar esta tensión, subrayando desde el inicio que nuestro trabajo debe procurar dar efecto a ambos lados de esta ecuación.

El Tercer Informe del RE, así como los proyectos de directrices que propone, tienen por objeto abordar directamente esta cuestión. Sin embargo, ha llegado el momento de cumplir con este objetivo y, en su forma actual, considero que las directrices propuestas aún no lo terminan de lograr.

Habiéndome referido a la importancia del tema que tenemos por analizar, quisiera pasar a formular algunos comentarios específicos sobre los proyectos de directrices.

Con respecto al **proyecto de directriz 7**, coincido con el enfoque del RE de mantener el foco en las partes de la disputa como el criterio relevante para distinguir entre las controversias abordadas en las Partes 2 y 3. Este enfoque es coherente con la adopción por parte de la Comisión de la directriz 3 durante su 75º período de sesiones, la cual fue acogida con satisfacción por varias delegaciones en la Sexta Comisión, y representa un paso necesario para abarcar el alcance completo de las controversias comprendidas en el tema, tras la eliminación de la palabra “internacional” de su título en 2023.

Dicho eso, considero importante no perder de vista por qué es necesaria, en primer lugar, una clasificación de las controversias. Como he señalado en una ocasión anterior, la clasificación dentro de las directrices no debería ser un fin en sí mismo, sino un medio para adoptar directrices que aborden las características específicas de cada tipo de controversia. Aun así, algunas de las disposiciones que siguen al proyecto de directriz 7 son prácticamente idénticas a sus equivalentes en la Parte 2. Esto podría ser defendible si no existieran diferencias relevantes entre las controversias comprendidas en cada Parte; pero, en tal caso, me resultaría difícil ver el propósito de dividir las directrices en primera instancia.

A mi juicio, la clasificación basada en las partes de la controversia es valiosa precisamente porque permite distinguir controversias que presentan características que les son propias. Las disputas entre organizaciones internacionales y partes privadas plantean desafíos en materia de acceso a la justicia que son específicos de esa relación, y solo directrices que aborden directamente esos desafíos pueden justificar la clasificación adoptada en este Informe. En lo que sigue, intentaré ilustrar por qué las directrices propuestas resultan insuficientes en este sentido, antes de pasar, en la tercera parte de mi intervención, a algunas propuestas concretas de mejora.

Permítame pasar al **proyecto de directriz 8**, que aborda los medios de solución de controversias entre organizaciones internacionales y partes privadas. Su redacción — idéntica a la de la directriz 4 — se basa en el principio de la “libre elección” de medios, que fue ampliamente respaldado por las delegaciones en la Sexta Comisión al examinar la Parte 2 del Informe de la CDI. No cuestiono ese respaldo, pero sí debe tenerse en cuenta que fue expresado en el contexto de un conjunto de controversias muy diferente. La “libre elección” de medios solo resulta verdaderamente significativa cuando ambas partes de la controversia se encuentran en pie de igualdad. Por el contrario, cuando existe cierto grado de asimetría de poder, lo que formalmente aparece como “libre elección” puede, en la práctica, operar en beneficio de la parte más fuerte, al tiempo que priva a la parte más débil de su acceso a la justicia. Y esa, considero, es precisamente la situación a la que nos enfrentamos en las controversias comprendidas en la Parte 3.

Permítanme ilustrar brevemente este punto. En el ámbito adjudicativo, la regla general es que las partes privadas no tienen acceso a la solución judicial, ya que las OIs gozan de inmunidad de jurisdicción ante los tribunales internos. Dado que la mayoría de las controversias entre OIs y partes privadas surgen en el marco del derecho interno, la inmunidad de jurisdicción impide a las partes privadas acceder a los tribunales mejor situados para aplicar el marco jurídico pertinente — y lo hace de manera asimétrica, ya que la inmunidad no impide a las OIs comparecer ante esos mismos tribunales como demandantes. En cuanto al arbitraje, si bien ampliamente utilizado para resolver controversias internacionales, sigue siendo costoso y complejo, lo que lo convierte en una opción realista solo para controversias de alto perfil. Resulta difícil concebir el arbitraje como un medio adecuado para resolver la mayoría de las controversias laborales o comerciales de menor cuantía, y varias OIs han expresado reservas al respecto.

La asimetría de poder, aunque menos pronunciada, también se extiende a los medios amistosos de solución de controversias. A diferencia de las controversias entre OIs y Estados — donde los mediadores y conciliadores son terceros no vinculados a las partes —, en las controversias con partes privadas, la mediación y la conciliación suelen tener lugar dentro de instituciones creadas por la propia organización internacional. La misma preocupación se plantea en relación con las comisiones internas de reclamaciones y los órganos de revisión: no solo estos órganos son establecidos por una de las partes — la parte más fuerte — en la controversia, sino que, en algunos casos, sus propios miembros son designados por esa misma parte.

En síntesis, la distinción entre las Partes 2 y 3 pierde gran parte de su propósito si las directrices sobre los medios de solución de controversias permanecen idénticas en ambas. Como se ha explicado, las partes privadas enfrentan tanto obstáculos jurídicos como financieros que limitan su acceso a los medios adjudicativos, mientras que los medios amistosos suelen ser administrados por instituciones vinculadas a la OI que es parte en la controversia. Estas no son preocupaciones marginales. Se sitúan en el núcleo de lo que hace que las controversias de la Parte 3 sean distintas, y exigen directrices que reflejen esa diferencia. Volveré sobre este punto más adelante con algunas propuestas concretas de redacción.

Pasando al **proyecto de directriz 9** sobre la inmunidad de jurisdicción de las organizaciones internacionales, quisiera plantear dos cuestiones principales. En su formulación actual, la directriz parece incluir dos limitaciones a la bien establecida y jurídicamente vinculante inmunidad de las OIs.

En primer lugar, la directriz establece que “Debería (“*should*”) respetarse la inmunidad jurisdiccional de las organizaciones internacionales...”. El uso del término “debería” (“*should*”) en lugar de “debe” (“*shall*”) en este contexto resulta problemático, en la medida en que debilita la normatividad de la inmunidad de jurisdicción de las OIs tal como se encuentra prevista en los instrumentos constitutivos y en los acuerdos de sede, cuestión que no es controvertida y que se encuentra ampliamente documentada por el RE en su Informe. Esta cuestión también fue planteada por varios miembros, incluido yo mismo en el debate del año pasado, por lo que me limitaré a solicitar que el término utilizado sea “debe” (“*shall*”).

Una segunda cuestión que, a mi juicio, requiere mayor clarificación es la inclusión de la formulación “que responde al propósito de garantizar su funcionamiento independiente”. Limitar la inmunidad de las OIs a asegurar su funcionamiento independiente es un objetivo al que, en principio, podría adherir. Sin embargo, como ya he sugerido anteriormente, la búsqueda debería enfocarse en cómo garantizar el derecho de acceso a la justicia de las partes privadas sin afectar las inmunidades de las organizaciones internacionales, y no definir o redefinir el derecho de las inmunidades de las OI. Como el propio RE reconoce, deberíamos resolver esa tensión leyendo este proyecto de directriz conjuntamente con las directrices siguientes o, como propondré en la tercera parte de mi intervención, mediante una reformulación del contenido del actual proyecto de directriz.

Pasando al proyecto de directriz 10 sobre acceso a la justicia, y a la luz de las consideraciones recién expuestas, soy de la opinión de que esta directriz carece de una formulación normativa que resulta esencial si la Comisión ha de proporcionar orientación sobre cómo abordar la tensión entre las inmunidades de jurisdicción de las OIs y el derecho de acceso a la justicia de los individuos. En particular, existe un punto central que la directriz, en su formulación actual, no refleja ni afirma: en virtud del derecho internacional, el derecho de acceso a la justicia de las partes privadas debe ser respetado. Considero que ello debería enunciarse expresamente en el texto de la directriz. Volveré, en la tercera parte de mi intervención, a algunas propuestas concretas sobre cómo podría reestructurarse la directriz a fin de lograr este objetivo.

Antes de ello, y en lo que respecta a la redacción actual, permítaseme recordar, en términos más generales, la dificultad de formular una única directriz de carácter general que pretenda abarcar todas las controversias que involucran a partes privadas. Por ejemplo, en lo que respecta al arbitraje, podría sostenerse que una referencia expresa a este medio de solución de controversias tiene sentido en el caso de controversias comerciales entre una organización internacional y una empresa privada. Sin embargo, dicha referencia parece poco adecuada para situaciones que involucran violaciones de derechos humanos que afectan a comunidades locales, o para ciertas categorías de controversias laborales. En este último contexto, una referencia genérica al “arbitraje, el arreglo judicial y otros medios alternativos razonables de arreglo de controversias” resulta insuficiente si no tiene en cuenta a los tribunales administrativos, que en la práctica se han convertido en un mecanismo central para la resolución de controversias que involucran al personal de las organizaciones internacionales. Asimismo, en lo que respecta a la mención expresa del arbitraje, recuerdo que varias delegaciones en la Sexta Comisión cuestionaron la pertinencia de destacar el arbitraje y el arreglo judicial en el proyecto de directriz 5, precisamente porque podría interpretarse como una preferencia por esos medios frente a otros. Esa crítica, a mi juicio, cobra aún mayor peso en relación con el presente proyecto de directriz, que se refiere a controversias con partes privadas. A este respecto, reiteraría la preocupación ya expresada en relación con el Segundo Informe del RE sobre la pertinencia de enfatizar el arbitraje, particularmente en razón de sus costos. Esta preocupación resulta aún más acuciante en este contexto, dado que muchas de las “partes privadas” comprendidas en este proyecto de directriz pueden encontrarse en una posición financiera más débil que los Estados para afrontar los costos del arbitraje. Esto es especialmente cierto en el caso de trabajadores, de comunidades locales afectadas por proyectos de desarrollo, o de individuos afectados por operaciones de mantenimiento de la paz. Por último, tampoco debe pasarse por alto que varios Estados y las propias organizaciones internacionales han expresado serias reservas sobre la idoneidad del arbitraje.

Pasando ahora al **proyecto de directriz 11**, en términos generales coincido con la formulación propuesta por el RE. Mi único — aunque importante — comentario se refiere a una omisión en la redacción actual. La directriz enumera la independencia e imparcialidad de los jueces y árbitros y el respeto del debido proceso, pero omite la accesibilidad. En esencia, la accesibilidad requiere que el acceso a la justicia no sea meramente formal, sino efectivo en la práctica, teniendo en cuenta la situación de las personas que pueden verse de facto impedidas de hacer valer sus derechos debido a barreras económicas, lingüísticas, culturales, geográficas u otras de carácter estructural. Se trata de un concepto que se ha ido consolidando progresivamente como un componente reconocido del derecho de acceso a la justicia en el derecho internacional de los derechos humanos, por ejemplo en la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos en virtud del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en virtud del artículo 6(1) sobre el derecho a un juicio justo del Convenio Europeo de Derechos Humanos; y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, basada principalmente en el artículo 8 sobre garantías judiciales y el artículo 25 sobre protección judicial de la Convención Americana. Sostengo que la accesibilidad debería incluirse expresamente en la directriz, ya que ello

reflejaría su condición de componente reconocido del derecho de acceso a la justicia, aplicable a todas las categorías de controversias comprendidas en la directriz.

Actualmente, el hecho de que el proyecto de directriz trate de manera uniforme todas las categorías de controversias corre el riesgo de oscurecer la relevancia particular de la accesibilidad en las controversias en las que están en juego los derechos humanos de individuos o comunidades locales. En tales casos — por ejemplo, controversias derivadas de la conducción de operaciones de mantenimiento de la paz, o de proyectos de desarrollo que afectan a comunidades indígenas o locales — la capacidad práctica de las partes afectadas para acceder a mecanismos de solución de controversias se convierte en un componente esencial de su derecho de acceso a la justicia. Considero asimismo que estas cuestiones podrían y deberían abordarse expresamente en el comentario.

Por último, quisiera proponer respetuosamente algunas formulaciones alternativas y adiciones que considero esenciales para que este conjunto de Proyectos de Directrices cumpla con el objetivo de clarificar cómo abordar mejor la tensión entre las inmunidades de las OIs y el derecho de acceso a la justicia de las partes privadas.

El proyecto de directriz 7 delimita correctamente el alcance de la Parte 3 al mantener el criterio *ratione personae* adoptado provisionalmente en la directriz 3. Mi única sugerencia a este respecto no se refiere al proyecto de directriz en sí, sino a su comentario. En lugar de centrarse en por qué este método de categorización es el menos problemático — como lo hace en detalle el Tercer Informe del RE —, el comentario debería poner el acento en las diferencias sustantivas entre las controversias comprendidas en las Partes 2 y 3 que justifican efectivamente su tratamiento en secciones separadas: a saber, la asimetría de poder entre las partes y los desafíos particulares en materia de acceso a la justicia que enfrentan las partes privadas en este contexto.

Tras la categorización de las controversias y teniendo en cuenta las dificultades que enfrentan las partes privadas para seleccionar los medios de solución de sus controversias con las OI, no advierto el valor de una directriz — como el actual proyecto de directriz 8 — basada en el principio de la “libre elección” de medios, que reproduce la redacción ya incorporada en la Parte 2.

Mi propuesta, por el contrario, sería pasar directamente a las cuestiones centrales en las controversias comprendidas en la Parte 3: la inmunidad de jurisdicción y el acceso a la justicia. A tal efecto, propondría un par de directrices que no dejen dudas en cuanto a las obligaciones de respetar la inmunidad de jurisdicción de las OI, por un lado, y de garantizar el derecho de acceso a la justicia de las partes privadas, por el otro.

En ese sentido, el proyecto de directriz 8 podría redactarse del siguiente modo:

“8. Inmunidad jurisdiccional de las organizaciones internacionales.

La inmunidad jurisdiccional de las organizaciones internacionales debe ser respetada”.

A su vez, el proyecto de directriz podría indicar:

“9. Acceso a la justicia.

El derecho de acceso a la justicia de las partes privadas debe ser respetado, incluyendo la previsión de medios de resolución de controversias adecuados a la naturaleza de la controversia.”

Considero que esta redacción aporta una claridad muy necesaria a la tensión subyacente en este tipo de controversias. Por un lado, el uso de “debe” (“*shall*”) en lugar de “debería” (“*should*”) en el proyecto de directriz 8 no deja lugar a dudas en cuanto a la obligación jurídica de respetar la inmunidad de jurisdicción de las organizaciones internacionales. Por otro lado, el proyecto de directriz 9 establece la correspondiente obligación jurídicamente vinculante de respetar el derecho humano de acceso a la justicia de las partes privadas. Y me gustaría enfatizar la palabra *obligación*. Si bien, en los casos en que los tribunales deben ocuparse de instrumentos que prevén una inmunidad absoluta sin garantizar el acceso a la justicia de las partes privadas puede persistir el debate acerca de si existen excepciones a la inmunidad de jurisdicción o de si la disponibilidad de medios alternativos constituye una condición para el goce de dichas inmunidades, este par de directrices refleja el estado actual de desarrollo del derecho internacional: uno en el que no existen dudas ni sobre la existencia de las inmunidades de las OIs ni sobre la obligación correspondiente de garantizar el acceso a la justicia de las partes privadas.

Mantendría las referencias a medios específicos de solución de controversias para el comentario, lo que nos permitiría captar mejor los matices y las especificidades de las distintas controversias a las que me he referido anteriormente.

Además, quisiera proponer respetuosamente dos directrices adicionales que, en mi opinión, contribuirían a hacer operativos los proyectos de directrices 8 y 9 tal como han sido propuestos. Se redactarían del siguiente modo:

“Cuando los acuerdos de sede u otros instrumentos pertinentes existentes concedan inmunidad de jurisdicción a una organización internacional sin exigir medios alternativos adecuados para la solución de controversias con partes privadas, la organización internacional debería asegurar que dichos medios sean puestos a disposición a fin de garantizar el acceso a la justicia de esas partes privadas.”

y

“Los futuros acuerdos de sede y otros instrumentos pertinentes deberían hacer que la inmunidad de jurisdicción de las organizaciones internacionales esté condicionada a la disponibilidad de medios adecuados para la solución de controversias que garanticen el acceso a la justicia de las partes privadas.”

Estas disposiciones persiguen dos objetivos principales. La primera busca abordar las situaciones en las que los instrumentos existentes conceden inmunidad absoluta a las organizaciones internacionales sin contemplar el acceso a la justicia de las partes privadas. La segunda tiene por objeto evitar que los instrumentos futuros reproduzcan este patrón, salvaguardando así tanto la aplicación efectiva de las inmunidades de las organizaciones internacionales como el acceso a la justicia de las partes privadas. Las legislaciones de Austria y de Suiza constituyen buenos ejemplos de este enfoque, como refleja el Memorándum de la Secretaría.

El uso de “debería(n)” (“*should*”) en lugar de “debe(n)” (“*shall*”) en ambas directrices refleja una elección deliberada de redacción. Si bien el derecho internacional puede no imponer actualmente a las organizaciones internacionales una obligación general de proporcionar mecanismos de solución de controversias en ausencia de una obligación convencional específica en tal sentido, estas directrices deberían dar expresión normativa a la dirección en la que el derecho internacional se está desarrollando, y alentar a las organizaciones internacionales y a los Estados a actuar en consecuencia —tanto como medio para garantizar el acceso a la justicia de las partes privadas como para preservar la inmunidad de las organizaciones internacionales evitando que los tribunales internos se nieguen a darle efecto en ausencia de tales mecanismos—. En este sentido, ambas directrices cumplen una función protectora dual: protegen a las partes privadas al promover el acceso a recursos efectivos, y protegen a las organizaciones internacionales al reducir el riesgo de que los tribunales internos se nieguen a dar efecto a su inmunidad sobre la base de que no existe una vía alternativa de reparación.

Pasando finalmente al proyecto de directriz 11 — que requeriría una reenumeración si se aceptan las dos directrices adicionales propuestas anteriormente —, sugiero la siguiente reformulación:

“11. Arreglo de controversias y requisitos procesales del estado de derecho y en materia de derechos humanos

Los medios que se prevean para el arreglo contencioso de controversias deberán satisfacer los requisitos procesales del estado de derecho y en materia de derechos humanos, incluidos los de independencia e imparcialidad de los jueces y árbitros, de respeto del debido proceso y de accesibilidad.”

Sr. Presidente,

Permítame, antes de concluir, expresar una vez más mi sincero agradecimiento al señor Reinisch por su excelente trabajo en este Tercer Informe. Espero con interés escuchar al resto de los colegas sobre estas y otras cuestiones importantes planteadas en el Informe.

Muchas gracias, Sr. Presidente.