

COMITÉ PERMANENTE DE PROGRAMAS Y FINANZAS

Trigésima tercera Reunión

**DÉCIMO INFORME ANUAL DEL DIRECTOR GENERAL SOBRE LOS
AVANCES RELATIVOS A LOS PRIVILEGIOS E INMUNIDADES
OTORGADOS A LA ORGANIZACIÓN POR LOS ESTADOS**

DÉCIMO INFORME ANUAL DEL DIRECTOR GENERAL SOBRE LOS AVANCES RELATIVOS A LOS PRIVILEGIOS E INMUNIDADES OTORGADOS A LA ORGANIZACIÓN POR LOS ESTADOS

Introducción

1. El presente informe anual se publica casi diez años después de que el Consejo aprobara su Resolución N° 1266, del 26 de noviembre de 2013, relativa a la concesión de mayores privilegios e inmunidades a la Organización por parte de los Estados. Ello brinda una oportunidad fundamental para hacer un balance de los avances realizados y de los retos que aún persisten en esta esfera.

Antecedentes

2. Antes de aprobar la Resolución N° 1266 del Consejo, los Estados Miembros examinaron la cuestión de los privilegios e inmunidades otorgados a la OIM durante la Duodécima Reunión del Comité Permanente de Programas y Finanzas, celebrada los días 13 y 14 de mayo de 2013. En el documento presentado al Comité Permanente, titulado *Privilegios e Inmunidades* (documento SCPF/96), la Administración observó que, dado que la OIM no se beneficiaba de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas (1946) ni de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados (1947), debía concluir acuerdos bilaterales sobre los privilegios e inmunidades que se le concedían. Esto se traducía en “una gran variación entre los privilegios e inmunidades otorgados por los diferentes Estados, así como en grandes deficiencias en términos de privilegios e inmunidades en comparación con los privilegios e inmunidades ordinarios otorgados a otras organizaciones intergubernamentales”¹.

3. En ese momento, muchos Estados Miembros reconocieron que era preciso conferir a la OIM los privilegios e inmunidades necesarios, a saber, “la protección de una interferencia indebida, la inmunidad de procesos jurídicos y la exoneración de impuestos”. También observaron que la falta de privilegios e inmunidades “constituía una carga adicional para la estructura esencial y dificultaba la realización de tareas básicas por parte de la Organización, a saber: la contratación de personal local, la apertura de cuentas bancarias y el alquiler de oficinas. Asimismo, tenía repercusiones en la eficacia de la Organización y, por ello, en la relación calidad/precio para donantes y beneficiarios”².

4. La cuestión de los privilegios e inmunidades de la OIM se abordó posteriormente en reuniones del Grupo de Trabajo sobre la Reforma Presupuestaria (celebradas el 15 de mayo, el 28 de junio, el 26 de julio y el 23 de septiembre de 2013). El Grupo de Trabajo señaló que la mejora de los privilegios e inmunidades de la OIM era una medida que podía “ayudar a la OIM a afrontar los problemas relacionados con sus funciones esenciales, que se opera[ban] al límite de sus posibilidades”³. También observó que “la falta de acuerdos apropiados con los países de acogida impedía una gestión eficaz en función de los costos, al tiempo que generaba desigualdades entre los Estados Miembros” y que “mejorar los acuerdos con los países de acogida creaba eficiencias puesto que al proporcionar exenciones de impuestos se reducirían los costos de la OIM en el país concernido”⁴.

¹ OIM, Consejo, *Mejora de los privilegios e inmunidades otorgados a la Organización por los Estados, y proyecto de resolución* (documento MC/2390, del 17 de octubre de 2013), párrs. 5 y 6.

² OIM, Comité Ejecutivo, *Informe sobre la Décima segunda Reunión del Comité Permanente de Programas y Finanzas* (documento MC/EX/729, del 3 de junio de 2013), párr. 48.

³ OIM, Grupo de Trabajo sobre la Reforma Presupuestaria, *Mejora de los privilegios e inmunidades otorgados a la Organización por los Estados, y proyecto de resolución (revisado)* (décima sexta reunión, 26 de julio de 2013), párr. 10.

⁴ OIM, Comité Permanente de Programas y Finanzas, *Informe del Presidente del Grupo de Trabajo sobre la Reforma Presupuestaria* (documento SCPF/110, del 17 de octubre de 2013), párrs. 11 y 12.

5. A raíz de estas deliberaciones, el Consejo aprobó la Resolución N° 1266, en cuyo preámbulo hizo hincapié en “la necesidad de equidad e imparcialidad entre los países a la hora de crear un entorno propicio para [...] la Organización” y afirmó que “ningún Estado [podía] estar en situación indebidamente favorable”. El Consejo también manifestó su preocupación respecto de las dificultades que encontraba la Organización para ejercer sus funciones y alcanzar sus objetivos en ausencia de una aplicación sistemática de los privilegios e inmunidades, y señaló el “alto esfuerzo transaccional y elevado costo que ello [traía] consigo tanto para los Estados como para la Organización, así como [...] la carga adicional que representa[ba] para la estructura esencial de la Organización, en tiempos particularmente difíciles”.

6. El primer párrafo de la parte dispositiva de la Resolución N° 1266 pone de manifiesto la clara determinación del Consejo de que la solución más adecuada para mejorar los privilegios e inmunidades de la OIM consistiría en que “los Estados Miembros, Estados Observadores y otros países en los que la Organización lleva a cabo actividades [...] concedan a la Organización privilegios e inmunidades substancialmente similares a aquellos otorgados a los organismos especializados de las Naciones Unidas, de conformidad con la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados (1947)”.

7. En el Artículo 23, párrafo 1, de la Constitución se establece que la OIM “gozará de los privilegios e inmunidades **necesarios** para ejercer sus funciones y alcanzar sus objetivos” [sin negrita en el original]. La Resolución N° 1266 es significativa en la medida en que refleja la opinión del Consejo de que los privilegios e inmunidades “necesarios” son aquellos “substancialmente similares” a los contemplados en la Convención de 1947. También es importante destacar que el Consejo consideró que la OIM debía gozar de privilegios e inmunidades “substancialmente similares” a los contemplados en la Convención de 1947 incluso antes de la conclusión del Acuerdo de Relación entre la Organización Internacional para las Migraciones y las Naciones Unidas y de su posterior aprobación por el Consejo y la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2016. La condición actual de la OIM como organización conexas de las Naciones Unidas no hace más que realzar la importancia de que la OIM goce de privilegios e inmunidades en la misma medida que las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Situación actual

8. El presente informe abarca el periodo comprendido entre el 1º de septiembre de 2022 y el 31 de agosto de 2023. Durante dicho periodo, la OIM concluyó dos nuevos acuerdos, uno con Barbados y otro con Suriname, que se ajustan a los criterios enunciados en la Resolución N° 1266 del Consejo.

9. Además, en septiembre de 2022, se estableció una nueva base que rige el estatuto y las operaciones de las Naciones Unidas en Dinamarca, mediante la conclusión del Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Reino de Dinamarca relativo al Estatuto de las Oficinas de las Naciones Unidas en el Reino de Dinamarca. Cabe destacar que el Acuerdo se aplicó *mutatis mutandis* a otras entidades del sistema de las Naciones Unidas, con inclusión de organismos especializados y organizaciones conexas, tras un canje de cartas por separado. En octubre de 2022, la OIM y Dinamarca concluyeron un canje de cartas que hizo posible la aplicación del Acuerdo a la OIM. El Acuerdo entraña un reconocimiento positivo de que las organizaciones conexas de las Naciones Unidas deben recibir el mismo trato que las Naciones Unidas y sus organismos especializados, un planteamiento central de la Resolución N° 1266 del Consejo.

10. Cuando se aprobó la Resolución N° 1266 del Consejo en 2013, la OIM gozaba de privilegios e inmunidades acordes a los criterios enunciados en ella (en lo sucesivo, “plenos privilegios e inmunidades”) en 78 Estados. Actualmente, la OIM goza de plenos privilegios e inmunidades en

104 Estados Miembros, Estados Observadores y otros países y lugares en los que la Organización lleva a cabo sus actividades (en lo sucesivo, "Estados y lugares pertinentes"). Ello significa que 85 Estados y lugares pertinentes no le han concedido privilegios e inmunidades acordes a los criterios establecidos en la Resolución.

11. La aplicación nula o incompleta de los siguientes privilegios e inmunidades plantea dificultades operativas y financieras particulares para la OIM.

a) *Inmunidad de jurisdicción.* De conformidad con el artículo III, sección 4, de la Convención de 1947, los organismos especializados, sus bienes y haberes, cualquiera que sea el lugar en que se encuentren y quienquiera que los tenga en su poder, disfrutan de inmunidad de toda jurisdicción, salvo en la medida en que en algún caso particular hayan renunciado expresamente a esta inmunidad. La inmunidad de jurisdicción protege la capacidad de la Organización de ejercer sus funciones oficiales de manera independiente. También permite a la Organización desempeñar sus funciones oficiales sin verse involucrada en litigios ante los tribunales nacionales. Estas cuestiones suelen llevar mucho tiempo, requieren asesoramiento especializado en materia de litigios de conformidad con las leyes y tradiciones de los distintos ordenamientos jurídicos nacionales, y desvían los limitados recursos con que cuenta la OIM para los programas y proyectos que se le encomiendan. La inmunidad de jurisdicción de la OIM no se reconoce en 36 de los 186 Estados y lugares pertinentes.

b) *Inviolabilidad de los locales y los archivos.* De conformidad con el artículo III, sección 5, de la Convención de 1947, los locales de los organismos especializados son inviolables. Por ende, los bienes y haberes de los organismos especializados están exentos de registro, requisición, confiscación, expropiación y de cualquier otra forma de injerencia. Además, en el artículo III, sección 6, de la Convención de 1947 se dispone la inviolabilidad de los archivos de los organismos especializados, por lo que todos sus documentos son inviolables, dondequiera que se encuentren. La inviolabilidad de los locales y los archivos de la OIM no se reconocen en 36 de los 186 Estados y lugares pertinentes.

c) *Exención de impuestos.* En el artículo III, sección 9, de la Convención de 1947 se estipula que los organismos especializados, sus haberes, ingresos y otros bienes estarán exentos de todo impuesto directo (con excepción de los impuestos que constituyan una remuneración por servicios de utilidad pública). En ese mismo artículo se contempla también la exención de los derechos de aduana sobre los artículos importados para uso oficial, así como de los derechos de aduana aplicables a las publicaciones. Además, en el artículo III, sección 10, de la Convención de 1947 se prevé la remisión o reembolso de los impuestos indirectos sobre las compras importantes para uso oficial. La OIM no goza de ninguna exención de impuestos directos en 36 de los 186 Estados y lugares pertinentes. Tampoco está exenta de impuestos indirectos en 49 de los 186 Estados y lugares pertinentes.

d) *Inmunidad de jurisdicción de los funcionarios.* Con arreglo al artículo VI, sección 19 a), de la Convención de 1947, los funcionarios gozan de inmunidad de jurisdicción respecto de todos los actos ejecutados por ellos con carácter oficial. Dicha inmunidad es una condición esencial para que los funcionarios puedan desempeñar sus funciones oficiales de manera independiente. Los funcionarios de la OIM no gozan de esta inmunidad de jurisdicción en 32 de los 186 Estados y lugares pertinentes.

e) *Exención de impuestos sobre los sueldos y emolumentos.* En el artículo VI, sección 19 b), de la Convención de 1947 se establece que los funcionarios de los organismos especializados están exentos de impuestos sobre los sueldos y emolumentos que perciban. Los miembros del personal de la OIM de contratación internacional no están exentos de impuestos sobre sus sueldos y emolumentos en 33 de los 186 Estados y lugares pertinentes, y los miembros del personal de la OIM de contratación local no gozan de tal exención en 60 de los 186 Estados y lugares pertinentes.

f) *Exención de restricciones en materia de inmigración.* En virtud del artículo VI, sección 19 c), de la Convención de 1947, los funcionarios de los organismos especializados están exentos, tanto ellos como sus cónyuges y familiares a su cargo, de las medidas restrictivas en materia de inmigración. Además, en el artículo VIII, sección 28, de la misma Convención se establece la obligación de los Estados de expedir los visados necesarios a los funcionarios “lo más rápidamente posible”. Los miembros del personal de la OIM no están exentos de las restricciones de inmigración en 40 de los 186 Estados y lugares pertinentes.

Problemas recurrentes en lo referente a los privilegios e inmunidades de la OIM

12. La Directora General desea destacar algunos retos y problemas actuales respecto de los privilegios e inmunidades de la Organización que han surgido en jurisdicciones nacionales y en la negociación de acuerdos bilaterales.

Ejercicio de la jurisdicción nacional sobre reclamaciones laborales presentadas por miembros del personal de la OIM

13. De conformidad con el Artículo 14 de la Constitución de la OIM, el Director General nombra a los miembros del personal de conformidad con el estatuto del personal adoptado por el Consejo de la OIM. El Estatuto Unificado del Personal de la OIM se hizo efectivo el 1º de marzo de 2011 para todos los miembros del personal en el mundo, independientemente de su nacionalidad, de su condición en materia de residencia, de su categoría o del tipo contrato.

14. En el Capítulo 11 del Estatuto Unificado del Personal, el Consejo de la OIM ha establecido un sistema de justicia interna en cuyo marco las reclamaciones laborales presentadas por los miembros del personal son examinadas por mecanismos internos, de conformidad con los procedimientos de la Organización, y no así por tribunales nacionales. En primera instancia, los miembros del personal pueden impugnar medidas, decisiones u omisiones de carácter administrativo presentando una petición de revisión. En segunda instancia, los miembros del personal pueden interponer un recurso ante la Junta Administrativa Mixta de Revisión. Finalmente, los miembros del personal tienen la posibilidad de presentar su reclamación ante el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este Tribunal está compuesto por siete jueces de distintas nacionalidades, todos ellos con elevados niveles de moralidad, imparcialidad e integridad, y dotados de las cualificaciones requeridas para ser nombrados a los más altos cargos judiciales en sus respectivos países.

15. Pese a la existencia de un sistema de justicia interna para los miembros del personal de la OIM, durante el periodo abarcado en el presente informe, la Organización se ha visto involucrada en más de 28 reclamaciones laborales presentadas por antiguos miembros del personal de la OIM ante tribunales nacionales en al menos 14 Estados.

Embargo de fondos de la OIM pese a la inmunidad de jurisdicción y la exención de toda forma de injerencia

16. En el artículo III, sección 4, de la Convención de 1947 se dispone que los organismos especializados, sus bienes y haberes “disfrutarán de inmunidad de toda jurisdicción”. La inmunidad de jurisdicción comprende la inmunidad de toda medida ejecutoria. Por consiguiente, las órdenes judiciales no pueden ejecutarse a través del embargo de los haberes de una organización u otras medidas similares. Este principio se refuerza en la última oración del artículo III, sección 4, de la Convención de 1947, donde se establece que “ninguna renuncia de inmunidad se extenderá a ninguna medida ejecutoria”. Además, en el Artículo III, sección 5, de la Convención de 1947, se estipula que los bienes y haberes de los organismos especializados “estarán exentos de registro, requisición,

confiscación, expropiación y de cualquier otra forma de injerencia, sea por acción ejecutiva, administrativa, judicial o legislativa”.

17. Durante el periodo abarcado en el presente informe, se han embargado fondos de las cuentas bancarias de la OIM por orden de dos tribunales nacionales en Estados Miembros donde la OIM goza de inmunidad de jurisdicción y está exenta de toda forma de injerencia respecto de sus bienes y haberes.

a) En un Estado Miembro, dos antiguos miembros del personal acudieron a los tribunales nacionales para presentar una demanda laboral contra la OIM y reclamar pagos relacionados con su empleo en virtud de la legislación nacional. Si bien la OIM hizo valer su inmunidad de jurisdicción y el Ministerio de Relaciones Exteriores intervino para defender esa inmunidad, el tribunal nacional decidió de todos modos ordenar la congelación y el embargo de los fondos de la OIM, por la suma de 256.800 dólares EE.UU., para proceder al pago reclamado por los dos antiguos miembros del personal. En noviembre de 2022 se informó a la OIM que dichos fondos se habían transferido a los antiguos miembros del personal.

b) En otro Estado Miembro, un proveedor de servicios presentó una reclamación contra la OIM ante un tribunal nacional exigiendo el pago de servicios que en realidad no se habían prestado a la OIM. En aplicación de las órdenes judiciales emitidas, se embargaron aproximadamente 1.500 dólares EE.UU. de la cuenta bancaria de la OIM en el país. La OIM ha solicitado la asistencia del Ministerio de Relaciones Exteriores para facilitar la restitución de los fondos.

18. En otros dos Estados Miembros en los que la OIM goza de inmunidad de jurisdicción, se han dictado órdenes judiciales para embargar fondos de las cuentas bancarias de la OIM. La OIM sigue colaborando con los ministerios de Relaciones Exteriores en esos Estados y, hasta la fecha, los fondos en cuestión no han sido objeto de embargo.

Imposición de los sueldos y emolumentos de los miembros del personal

19. Con arreglo al artículo VI, sección 19 b), de la Convención de 1947, los funcionarios “[g]ozarán, en materia de impuestos sobre los sueldos y emolumentos percibidos de los organismos especializados, de iguales exenciones que las disfrutadas por los funcionarios de las Naciones Unidas, y ello en iguales condiciones”. De conformidad con la resolución 76(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 7 de diciembre de 1946, y con la práctica de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, el término “funcionarios” comprende a todos los miembros del personal, sean de contratación internacional o local. El fundamento para la exención de impuestos sobre los sueldos es garantizar la igualdad en las condiciones de servicio, independientemente de la nacionalidad o la residencia permanente. Además, el principio de igualdad entre Estados obedece al razonamiento de que ningún Estado debe obtener ventaja financiera nacional alguna de la presencia del personal de la OIM en su territorio⁵.

20. Actualmente, los miembros del personal de contratación internacional no están exentos de impuestos sobre sus sueldos y prestaciones en 33 de los 186 Estados y lugares pertinentes, y los miembros del personal de contratación local no gozan de exención fiscal en 60 de los 186 Estados y lugares pertinentes.

⁵ Este principio se reconoce en la resolución 78(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 7 de diciembre de 1946, en la que “[a] fin de lograr la aplicación total del principio de equidad entre los Miembros, y de igualdad entre el personal de las Naciones Unidas, [se] solicita a los Miembros que todavía no han eximido completamente de impuestos los salarios y asignaciones cubiertos por el presupuesto de la Organización, que tomen lo antes posible las medidas necesarias sobre este asunto”.

Labor futura para promover el reconocimiento de los privilegios e inmunidades de la Organización

21. Si bien en el último decenio se ha observado una sucesión de avances sostenidos en la consolidación de la base jurídica para los privilegios e inmunidades de la OIM, un elevado número de Estados y lugares pertinentes siguen sin otorgar a la OIM los plenos privilegios e inmunidades contemplados en la Resolución Nº 1266 del Consejo. La OIM continuará colaborando con los Estados para formalizar acuerdos bilaterales que le permitan disfrutar de los privilegios e inmunidades enunciados en la Resolución Nº 1266. A este respecto, la Directora General reconoce y agradece los esfuerzos constructivos realizados por varios Estados durante el periodo abarcado en el presente informe para alcanzar acuerdos satisfactorios.

22. La Directora General considera que los problemas recurrentes señalados en el presente informe (ejercicio de la jurisdicción nacional sobre reclamaciones laborales presentadas por miembros del personal de la OIM, embargo de fondos de la OIM pese a la inmunidad de jurisdicción, e imposición de los sueldos y emolumentos del personal) podrían ser objeto de un debate más profundo a nivel técnico entre la Administración y los Estados Miembros. La Directora General recuerda que el Grupo de Trabajo sobre Alianzas, Gobernanza y Prioridades Institucionales de la OIM está autorizado para “[e]xaminar las prioridades e iniciativas institucionales actuales y futuras, e intercambiar opiniones al respecto”. La Directora General propone que el Comité Permanente solicite al Grupo de Trabajo que examine los problemas recurrentes de la OIM en lo referente a sus privilegios e inmunidades, con vistas a formular opciones y someterlas a la consideración del Comité Permanente.