

Cooperación entre instituciones financieras internacionales y autoridades nacionales en la lucha contra la corrupción. Comentario a la sentencia *World Bank Group v. Wallace*

Ignacio Herrera*

Resumen

En *World Bank Group v. Wallace*, la Corte Suprema de Canadá decidió que las inmunidades de archivo y de personal protegen al Banco Mundial contra órdenes de presentación y *subpoena* emitidas por la Corte Superior de Justicia de Ontario en el contexto de un proceso penal. El hecho de que el proceso penal se haya iniciado a partir de información provista voluntariamente por el Banco Mundial no implica una renuncia tácita a las inmunidades. Este criterio jurídico posiblemente alentará un mayor nivel de cooperación entre las instituciones financieras internacionales y las autoridades nacionales en la lucha contra la corrupción. Dada la naturaleza fundamental de las inmunidades en la gobernanza multilateral, cualquier interpretación restrictiva de las inmunidades desalentaría dicha cooperación.

Palabras clave: Derecho internacional público, derecho internacional administrativo, organizaciones internacionales, privilegios e inmunidades, cooperación internacional, integridad, corrupción.

* Abogado (Universidad de Buenos Aires), Master of Laws (The George Washington University Law School), Magister en Estudios Internacionales (Universidad Torcuato Di Tella). Funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Integridad Institucional; ignacioh@iadb.org.

El autor agradece a Maristella Aldana, jefa de la Oficina de Integridad Institucional del Banco Interamericano de Desarrollo, por sus valiosos comentarios.

Las opiniones vertidas son del autor y no necesariamente reflejan las opiniones del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo, sus directivos, la Asamblea de Gobernadores o sus países miembros.

Cooperation between international financial institutions and national law enforcement agencies in the fight against corruption. The World Bank Group v. Wallace decision

Abstract

In *World Bank Group v. Wallace*, the Supreme Court of Canada decided that archival and personnel immunities shield the World Bank against production orders and *subpoenas* issued by the Ontario Superior Court of Justice in the context of criminal proceedings. The fact that the criminal proceedings originated from information voluntarily provided by the World Bank does not amount to an implicit waiver of immunities. This reasoning might encourage an increased level of cooperation between international financial institutions and national law enforcement agencies in the fight against corruption. Given the fundamental nature of immunities in multilateral governance, any restrictive interpretation of immunities would discourage such cooperation.

Keywords: Public international law, international administrative law, international organizations, privileges and immunities, international cooperation, integrity, corruption.

I. Introducción y conceptos relevantes

El 29 de abril de 2016 la Corte Suprema de Canadá dictó la sentencia *World Bank Group v. Wallace*¹ por la cual se decidió que, por inmunidades de archivo y de personal, la Corte Superior de Justicia de Ontario no podía emitir órdenes de presentación y *subpoena* contra el Banco Mundial.²

1. Corte Suprema de Canadá, Sentencia del 29 de abril de 2016, *World Bank Group v. Wallace*, expediente 36215 (disponible en: <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/15915/index.do>)(en adelante, *Wallace*).

2. El Banco Mundial está formado por dos organizaciones internacionales, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF). A su vez, estas integran el Grupo del Banco Mundial junto con otras tres organizaciones internacionales: la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA, por

Además, por argumentos de derecho procesal canadiense, la Corte Suprema decidió que los documentos y testimonios pretendidos no eran relevantes para el juicio que la Corte Superior de Justicia de Ontario llevaría a cabo.

El propósito de este trabajo es doble. En primer lugar, buscamos introducir esta pieza de derecho comparado y analizar los conceptos de derecho internacional público allí vertidos. En segundo lugar, intentamos delinear el impacto de *Wallace* en el contexto del mandato de las instituciones financieras internacionales (en adelante, las IFI) de proteger la integridad de sus operaciones, especialmente en materia de cooperación con autoridades nacionales en la lucha contra la corrupción.

Estas cuestiones no son completamente independientes. No se puede juzgar el impacto de *Wallace* en la tarea de promover la integridad sin extraer primero los elementos de la sentencia que puedan ser universales, y por lo tanto aplicables a situaciones análogas en otras jurisdicciones.

Ahora bien, la consecución de estos propósitos requiere explicar el mandato de las IFI en el área de la integridad de sus operaciones, con especial énfasis en el Banco Mundial, por ser parte del caso en el que se dictó la sentencia examinada, y en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),³ por el importante volumen de operaciones en América Latina y el Caribe,⁴ y por haberse presentado en la apelación como *intervenir* conjuntamente con otras IFI.⁵ También revisaremos brevemente el concepto jurídico de inmunidades de las organizaciones internacionales.

sus siglas en inglés) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

3. El BID, junto con la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) conforman el Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo del BID).

4. En 2015 el BID desembolsó 10.398,7 millones de dólares en todos los países miembros, incluyendo 937,7 millones en la Argentina. Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe Anual 2015*, p. 10 (disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/7554>).

5. Las restantes IFI que intervinieron conjuntamente en la apelación del Banco Mundial fueron: Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Grupo del Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo y Banco Nórdico de Inversiones.

El *intervenir* es un tercero interesado en el resultado del litigio. *Black's Law Dictionary*, Bryan A. Garner (ed.), West Group, St. Paul, Minnesota, 8ª ed., 2006.

A. Integridad en las operaciones de las instituciones financieras internacionales

Desde hace casi dos décadas, las IFI han puesto énfasis en la efectiva gestión de los riesgos de integridad de sus operaciones, y en particular en combatir el fraude y la corrupción. Si bien se han tomado innumerables medidas, a los fines de este trabajo basta con tener presente que, gracias a un esfuerzo de armonización,⁶ las IFI prohíben, investigan y sancionan administrativamente la comisión de ciertas prácticas en las actividades que financian. Las prácticas prohibidas son las prácticas fraudulentas, corruptas, colusorias, coercitivas y obstructivas.⁷

La investigación de estas prácticas prohibidas recae en una dependencia independiente del área de operaciones de las IFI,⁸ que en Banco Mundial corresponde a la Vicepresidencia de Integridad (en adelante identificada por el acrónimo INT), y en el BID, a la Oficina de Integridad Institucional.

La valoración de la responsabilidad de una persona física o jurídica investigada, incluyendo el descargo pertinente, corresponde a una autoridad independiente y no vinculada a la investigación.⁹ Además, los sistemas de sanciones del Banco Mundial y del BID son de doble instancia, permitiendo el recurso contra una sanción frente a comités independientes.

El estándar probatorio es de preponderancia de la prueba y la sanción es de carácter administrativo. Dentro del rango de posibles sanciones, se destaca la sanción de no elegibilidad para participar en las actividades financiadas por la IFI en cuestión, y su inclusión en una lista pública. Sujeto a ciertas condiciones, otras IFI reconocen y aplican estas sanciones.¹⁰

6. En febrero de 2006, representantes del Grupo del Banco Mundial, el Grupo del BID, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Grupo del Banco Europeo de Inversiones, el Grupo del Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional establecieron el Grupo de Trabajo de Instituciones Financieras Internacionales contra la Corrupción. Véase *Marco Uniforme para Prevenir y Combatir el Fraude y la Corrupción* (adoptado el 17 de septiembre de 2006); *Acuerdo de Aplicación Mutua de las Decisiones de Inhabilitación* (adoptado el 9 de abril de 2010).

7. *Marco Uniforme para Prevenir y Combatir el Fraude y la Corrupción*, sección 1.

8. *Ibíd.*, anexos 1, secciones 1-3.

9. *Acuerdo de Aplicación Mutua de las Decisiones de Inhabilitación*, sección 2.c.i.

10. *Ibíd.*, sección 4.

B. Inmunidades de las organizaciones internacionales

Las *inmunidades* de una organización internacional se entienden a partir del concepto amplio de *jurisdicción* del Estado. Si *jurisdicción*, en tal sentido, es “el poder del Estado para afectar personas, propiedad y circunstancias [es decir] un ejercicio de autoridad que puede alterar, crear o terminar relaciones y obligaciones legales”¹¹, *inmunidad* es “el reverso de este fenómeno”¹², la exclusión de la organización internacional del ejercicio soberano del poder.

Las inmunidades de las organizaciones internacionales tienen su fuente en tratados internacionales, no en la costumbre internacional.¹³ Como consecuencia, un Estado que no haya acordado restringir su jurisdicción (*i.e.* que no haya concedido ciertas inmunidades a una organización internacional mediante un tratado internacional) mantiene su poder intacto.¹⁴ Además, no es posible hablar de *inmunidad*, como concepto singular y universal, sino de las *inmunidades* concretas de cierta organización internacional. Veremos en *Wallace* que la Corte Suprema trata las inmunidades alegadas de forma separada (inmunidad de archivo e inmunidad de personal) y con apego al texto de los tratados internacionales aplicables.

En cuanto al propósito de las inmunidades de las organizaciones internacionales, la doctrina generalmente reconoce que es el de garantizar la independencia de las organización internacionales y de su personal respecto de un Estado miembro individual¹⁵. Esto no implica evitar que una organización

11. Malcom N. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 5a ed., 2003, p. 527.

12. *Ibíd.*

13. Amerasinghe, Chittharanjan Felix, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, Nueva York, 2ª ed. rev., 2005, pp. 315-317; Shaw, *op. cit.*, pp. 1205-1206.

14. Amerasinghe, *op. cit.*, pp. 315-317; Shaw, *op. cit.*, pp. 1205-1206.

15. Amerasinghe, *op. cit.*, pp. 315-316; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Nueva York, 6ª ed., 2003, p. 652; Martha, Silvestre Jacinto Rutsel, “International Financial Institutions and Claims of Private Parties: Immunity Obliges”, *World Bank Legal Review*, 2011, nro. 3, pp. 114-115; Henry G. Schermers y Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 4ª ed. rev., 2003, párr. 234; Shaw, *op. cit.*, pp. 1206-06.

internacional rinda cuentas frente a los Estados, sino que estos deben conducir la organización internacional mediante el mecanismo de gobernanza multilateral acordado al momento de constituir la, o de ingresar si ya estaba constituida. En este sentido, veremos en *Wallace* que el mandato de promoción de la integridad de las operaciones del Banco Mundial, conferido este por sus miembros en un marco multilateral, no puede ser restringido por los órganos judiciales de uno solo de ellos.

II. Comentario a *World Bank Group v. Wallace*

En *Wallace*, se presentaron dos cuestiones frente a la Corte Suprema de Canadá:¹⁶

(i) “[Si] el Grupo del Banco Mundial puede ser sujeto de órdenes de presentación emitidas por una corte canadiense”.

(ii) “[Si] en tal caso, en el contexto de una solicitud *Garofoli*, los documentos pretendidos superan el test de relevancia”.

Observamos que la primera cuestión aborda conceptos de derecho internacional público mientras que la segunda aborda lo tocante al debido proceso en derecho canadiense. Dado el propósito de nuestro trabajo, nos referiremos a la primera cuestión solamente, tanto en la descripción del trasfondo fáctico como en el análisis jurídico.¹⁷

Generalmente, los Estados acuerdan expresamente que el personal de las organizaciones internacionales no debe recibir instrucciones de otras autoridades, incluyendo Estados. Véase, por ejemplo: *Carta de Naciones Unidas* (adoptada el 25 de junio de 1945), Artículo 100.1; *Convenio Constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento* (adoptado el 22 de julio de 1944), Artículo V, Sección 5(c); *Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional* (adoptado el 22 de julio de 1944), Artículo XII, Sección 4(c); *Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo* (adoptado el 8 de abril de 1959), Artículo VIII, Sección 5(d).

16. *Wallace*, párr. 23. “(1) whether the World Bank Group could be subject to a production order issued by a Canadian court, and (2) if so, whether in the context of a *Garofoli* application, the documents sought met the test for relevance”. Esta y las restantes traducciones corresponden al autor.

17. Solo para tener una comprensión cabal de la segunda cuestión, basta con tener presente que la Corte Suprema decidió que los documentos pretendidos por los acusados de conformidad con el precedente *O'Connor* (que permite ordenar a terceros la presentación

A. Los hechos de Wallace y la decisión de la Corte Superior de Justicia de Ontario¹⁸

1. Antecedente: el proyecto y el proceso administrativo de sanción del Banco Mundial

El gobierno de Bangladesh solicitó financiamiento al Banco Mundial para el Proyecto de Construcción de un Puente Multipropósito sobre el río Padma (en adelante, el “Proyecto”) con el objetivo de diseñar, construir y operar un puente vial y ferroviario.¹⁹ El Padma es tributario de dos de los ríos más largos del mundo, el Ganges y el Brahmaputra, y atraviesa India y Bangladesh hasta desembocar en el delta del Ganges, el más extenso del mundo.²⁰

Originalmente, se acordó que el Proyecto recibiría financiamiento de un consorcio internacional liderado por el Banco Mundial por hasta 2,9 millones de dólares.²¹ Este financiamiento provendría del propio Banco Mundial (a través la AIF, y por hasta 1,2 millones de dólares), del Banco Asiático de Desarrollo, de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional y del Banco Islámico de Desarrollo.²² La supervisión de las obras, costeadas con recursos del financiamiento del Proyecto, recaería en una firma internacional seleccionada mediante un proceso público competitivo.

de información cuando está en juego la culpabilidad de un acusado) eran irrelevantes para que la Corte Superior de Justicia de Ontario valorara la admisibilidad de las comunicaciones cuestionadas. Esto significa que, aún si el Banco Mundial no gozara de las inmunidades alegadas, no debería ser objeto de ninguna orden de presentación.

18. Hemos extraído los hechos reseñados a continuación tanto de la propia sentencia *sub examine* como de otras fuentes públicas oficiales, incluyendo comunicados de prensa del Banco Mundial, según se cita a continuación. Además, para mejor comprensión, hemos distinguido en esta sección el proceso administrativo de sanción del Banco Mundial y el proceso penal canadiense, que todavía continúa abierto.

19. Corte Suprema de Canadá, Apelación del 19 de febrero de 2015, *World Bank Group v. Wallace*, expediente 36215 (disponible en: <http://www.scc-csc.ca/case-dossier/info/mal-mdaa-eng.aspx?cas=36315>), párr. 7.

20. *Ibíd.*, párr. 7.

21. *Ibíd.*, párr. 26.

22. *Ibíd.*, párr. 26.

En marzo de 2011 el Banco Mundial recibió denuncias de corrupción durante el proceso de selección de la firma de supervisión.²³ Estas denuncias involucraban a funcionarios gubernamentales de alto rango de Bangladesh y aun a de las firmas postulantes, SNC-Lavalin, y dieron origen a una investigación de INT, la mencionada dependencia responsable de investigaciones en el Banco Mundial.²⁴ Casi inmediatamente, en abril de 2011, INT proveyó información que había recibido y verificado a la RCMP, indicando expresamente que la entrega no derogaba las inmunidades del Banco Mundial²⁵ e informando que no podía revelar la identidad de los denunciantes.²⁶ INT realizó otras entregas de información con posterioridad.

En septiembre de 2011 y en abril de 2012 el Banco Mundial también entregó información sobre la investigación al gobierno bangladesí.²⁷ También estableció una serie de condiciones para continuar financiando el Proyecto, pero finalmente decidió cancelarlo por la “respuesta inadecuada” del gobierno.²⁸

El 17 de abril de 2013 el Banco Mundial anunció la inhabilitación de SNC-Lavalin Inc., junto con más de 100 sociedades vinculadas correspondiendo al 60% del giro comercial de la controlante, SNC-Lavalin Group, por un período de 10 años.²⁹ La sanción puede ser reducida a 8 años si estas compañías cumplen con una serie de condiciones acordadas, incluyendo la

23. *Ibíd.*, párr. 34.

24. *Ibíd.*

25. *Ibíd.*, párr. 35.

26. *Ibíd.*, párr. 36.

27. Banco Mundial, *Press Release: World Bank Statement on Padma Bridge* (29 de junio de 2012) (disponible en: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/06/29/world-bank-statement-padma-bridge>).

28. *Ibíd.* “In light of the inadequate response”. Posteriormente, Bangladesh informó al Banco Mundial que retiraba su pedido de financiamiento. Banco Mundial, *Press Release: Statement on Padma Multipurpose Bridge Project* (1 de febrero de 2013) (disponible en: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/02/01/statement-on-padma-multipurpose-bridge-project>).

29. Banco Mundial, *Press Release: World Bank Debars SNC-Lavalin Inc. and its Affiliates for 10 years* (17 de abril de 2013) (disponible en <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/04/17/world-bank-debars-snc-lavalin-inc-and-its-affiliates-for-ten-years>).

mejora de su programa de cumplimiento.³⁰ El resto de SNC-Lavalin Group recibió una sanción de “no inhabilitación condicional”³¹. La sanción fue resultado de un acuerdo de resolución negociada entre las partes³². Así, con excepción del monitoreo de las condiciones, el proceso administrativo quedó concluido.

2. El proceso penal canadiense

Tras recibir la información del Banco Mundial, la RCMP inició su propia investigación penal, en el marco de la cual requirió y obtuvo autorización para escuchar conversaciones telefónicas en tres oportunidades, de conformidad con lo dispuesto en la Parte VI del Código Penal canadiense.³³ El oficial de la RCMP que preparó la solicitud “se basó ampliamente” en la información transmitida por INT, incluyendo los testimonios obtenidos por esta, y en declaraciones de un funcionario de INT.³⁴ Este oficial también interrogó a uno de los testigos de INT.³⁵ Además, en septiembre de 2011, la RCMP obtuvo un *search warrant* (i.e. una autorización para ejecutar un allanamiento y registro).³⁶

La RCMP imputó a cuatro individuos por violación a la Ley de Corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros.³⁷ Tres de los imputados eran

30. *Ibíd.*

31. *Ibíd.* La “no inhabilitación condicional” implica la imposición de la obligación de llevar a cabo medidas preventivas o correctivas específicas a la parte sancionada, la que podrá ser inhabilitada si no satisface estas obligaciones en un plazo especificado.

32. *Ibíd.*

33. *Wallace*, párr. 16. En lo relevante a la sentencia *sub examine*, la Parte VI del Código Penal canadiense tipifica la interceptación dolosa de comunicaciones privadas y regula los requisitos y condiciones bajo las cuales un agente estatal puede interceptar estas comunicaciones y emplearlas en un proceso judicial. Las condiciones incluyen la obtención de una autorización judicial.

34. *Wallace*, párr. 17. “[L]argely relied on”.

35. *Wallace*, párr. 17.

36. *Wallace*, párr. 19.

37. *Wallace*, párr. 12. La Ley de Corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros (*Corruption of Foreign Public Officials Act*, promulgada el 10 de diciembre de 1998) tipifica, en lo relevante, el cohecho de funcionarios públicos extranjeros. Se dictó como implementación de la *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros*

empleados de Lavalin-SNC y el restante era, según la imputación, un representante de un funcionario público bangladés de alto rango. Dos imputados recibieron un *indictment* (comparable a un auto de procesamiento en derecho procesal argentino) en mayo de 2013 y los otros dos en septiembre del mismo año, y la Corona anunció su intención de introducir las comunicaciones interceptadas como prueba en la etapa de juicio.³⁸

La cuestión se suscitó cuando los acusados pretendieron que la Corte Superior de Justicia de Ontario emitiera una orden de presentación de documentación contra el Banco Mundial y dos *subpoenas* (citaciones a comparecer) contra sendos funcionarios del Banco Mundial.³⁹ Los documentos y testimonios pretendidos, argumentaron los acusados, permitirían valorar las autorizaciones para intervenir comunicaciones de conformidad con el precedente *Garofoli*,⁴⁰ y por lo tanto, determinar la admisibilidad de las comunicaciones interceptadas en juicio.

El magistrado asignado al juicio aceptó que los funcionarios requeridos gozaban *prima facie* de inmunidad, pero halló lo siguiente:

- (i) El Banco Mundial había renunciado a esta inmunidad tácitamente.
- (ii) Por analogía con principios de información privilegiada de *commonlaw*, el Banco Mundial no podía elegir entregar cierta información, pero retener otra.
- (iii) Por aplicación de la doctrina de “excepción de carga / beneficio” (*benefitburden exception*) del *commonlaw*, el Banco Mundial debía entregar toda la información por haber decidido beneficiarse del proceso penal.⁴¹

en *Transacciones Comerciales Internacionales* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (adoptada el 21 de noviembre de 1997).

38. *Wallace*, párrs. 20-21. En Canadá, una monarquía parlamentaria, la acción penal pública es ejercida en nombre de “Su Majestad la Reina en Derecho de Canadá” (*Her Majesty the Queen in Right of Canada*). De ahí el uso del término “la Corona” (*The Crown*) en los procesos judiciales.

39. *Wallace*, párr. 23. Los acusados pretendían la entrega de una larga lista de documentación, incluyendo comunicaciones de funcionarios del Banco Mundial con denunciantes y testigos, con representantes de SNC-Lavalin, Inc. y con representantes de los gobiernos de Bangladesh y de Canadá.

40. *Wallace*, párr. 4.

41. *Wallace*, párrs.24-28.

En cuanto a la inmunidad de archivos, el magistrado de juicio entendió que esta no se encontraba separada de la inmunidad del personal, resultando así que la mencionada renuncia tácita a la inmunidad de personal abarcaba todas las inmunidades del Banco Mundial.⁴² Además, entendió que “archivos” comprendía “registros históricos”, no los documentos requeridos, y que “inviolable” solo comprendía la protección contra órdenes de registro y secuestro o confiscación, pero no contra órdenes de presentación.⁴³

El Banco Mundial no es parte del proceso penal ni se presentó frente a la Corte Superior de Justicia de Ontario; solo lo hizo frente a la Corte Suprema de Canadá como tercero afectado por una orden de un juez de instancia superior.⁴⁴

El juicio penal no ha comenzado a la fecha de cierre de este trabajo.

B. La sentencia de la Corte Suprema de Canadá

Como hemos adelantado, se cuestiona si en un proceso penal canadiense, el Grupo del Banco Mundial podía ser sujeto de órdenes de presentación de documentos, y sus funcionarios, de *subpoenas*.

1. El derecho aplicable

La Corte Suprema de Canadá delimitó el derecho aplicable por referencia al Convenio Constitutivo del BIRF, al Convenio de la AIF y a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Primeramente, la Corte Suprema identificó la fuente de las inmunidades alegadas: el Artículo 7, Secciones 5 y 8 del Convenio Constitutivo del BIRF y el Artículo VII, Secciones 5 y 8 del Convenio Constitutivo de la AIF, cuyos textos son idénticos.⁴⁵ Esta normativa es aplicable, explicó, porque la

42. *Wallace*, párr. 29.

43. *Wallace*, párr. 29.

44. *Wallace*, párr. 31.

45. *Wallace*, párr. 48. Vale aclarar que la sentencia cita ambos convenios constitutivos porque, si bien a su entender “hay cierta ambigüedad sobre la ubicación de INT en la estructura global del Grupo del Banco Mundial”, en cualquier caso, los documentos pretendidos son parte de los archivos del BIRF o del AIF, y los actos oficiales de los funcionarios de INT están también cubiertos por la inmunidad de uno u otro. *Wallace*, párrs. 49-50.

investigación de corrupción llevada a cabo por INT en relación con el Proyecto es parte del régimen de integridad del Banco Mundial.⁴⁶

Las secciones citadas indican, en lo relevante, lo siguiente:

(i) “[L]os archivos [del BIRF o de la AIF, según corresponda]serán inviolables”.

(ii) “[Los]funcionarios y empleados del Banco [...]gozarán de inmunidad respecto de acciones judiciales por actos ejecutados dentro de sus atribuciones oficiales, excepto cuando el BIRF o la AIF, según corresponda]renuncie a esta inmunidad”.

La Corte Suprema descartó la posibilidad de invocar también la sección 3 del articulado citado,⁴⁷ que menciona posibles acciones judiciales, porque esta última tiene en mira la posibilidad de demandar al BIRF o a la AIF en el contexto de sus operaciones de crédito.⁴⁸

Además, la Corte Suprema descartó que las inmunidades de las Secciones 5 y 8 de los artículos citados fueran “funcionales” en el sentido de que su aplicación requiera que “se haya demostrado específicamente que la inmunidad es necesaria para para que la organización lleve a cabo sus operaciones y responsabilidades”⁴⁹. La Corte Suprema observó que las inmunidades alegadas no contienen ninguna condición de funcionalidad,⁵⁰ a diferencia de la Sección 6 y de otros tratados constitutivos de organizaciones internacionales.⁵¹

46. *Wallace*, párr. 53.

47. “Sólo podrá seguirse acción contra (el BIRF o la AIF) ante un tribunal de jurisdicción competente, en los territorios de un miembro donde (el BIRF o la AIF) tuviere establecida una oficina, en que hubiere designado un apoderado con el objeto de aceptar emplazamiento o notificación de demanda judicial, o donde hubiere emitido o garantizado títulos”.

48. *Wallace*, párr. 55.

49. *Wallace*, párr. 56. “That only applies where it has been specifically demonstrated that the immunity is necessary for the organization to carry out its operations and responsibilities”.

50. *Wallace*, párr. 64.

51. Véanse tratados internacionales, jurisprudencia y doctrina citada en *Wallace*, párrs. 59-63.

Por último, la Corte Suprema reafirmó que la correcta regla de interpretación de los convenios constitutivos son los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.⁵²

2. Aplicación del derecho

En primer lugar, la Corte Suprema interpretó que la inmunidad de archivo debía entenderse en un sentido amplio:

(i) “Archivo” debe entenderse en el sentido corriente de “colección de registros”, por lo que comprende todos los documentos en poder del Banco Mundial.⁵³

(ii) “Inviolable” conlleva la noción de protección contra cualquier forma de entrega involuntaria, no solo una orden de secuestro, tal como indica la jurisprudencia comparada y la doctrina, y como se observa en la práctica internacional.⁵⁴ Además, la entrega voluntaria de cierta documentación no es equivalente a una renuncia a la inmunidad de archivo porque esta excluye la posibilidad de cualquier tipo de renuncia (*i.e.* expresa o tácita), y un documento entregado voluntariamente ya no forma parte de los “archivos” tal como fueron definidos.⁵⁵

Así, el Banco Mundial no solo está protegido de órdenes de secuestro, sino que tampoco puede ser obligado a presentar documentos.

En segundo término, la Corte Suprema interpretó que los “procesos judiciales” contra los cuales se erige la inmunidad de los funcionarios y empleados del Banco Mundial incluyen la *subpoena* y cualquier otro tipo de procesos, y que los funcionarios contra los que se pretendía la *subpoena* en el caso *sub examine* estaban cumpliendo funciones oficiales cuando obtuvieron la información requerida⁵⁶.

52. Wallace, párr. 47. Véase *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* (adoptada el 23 de mayo de 1969).

53. Wallace, párrs. 67-73.

54. Wallace, párrs. 74-81.

55. Wallace, párrs. 82-83.

56. Wallace, párr. 87.

Además, la Corte Suprema entendió que el Banco Mundial no había renunciado a la inmunidad en relación con el proceso judicial en cuestión. En este sentido, notó que la sección 8 de los artículos mencionados no indicaba si la “renuncia” a esta inmunidad debía ser expresa o tácita, pero que el objeto y propósito de los convenios constitutivos llevaba a interpretar que cualquier renuncia debía ser expresa para evitar una determinación “caso por caso”⁵⁷.

En el razonamiento más interesante a nuestros fines, la Corte Suprema indicó:

Es parte del acuerdo original [de membresía a una organización internacional] que cada Estado miembro acuerde aceptar el concepto de gobernanza colectiva. Como resultado, ningún miembro individual puede intentar controlar la institución, lo que podría ocurrir si los tribunales locales aplican conceptos locales y variados de renuncia implícita y presunta. El requisito de una renuncia expresa evita estos problemas.⁵⁸

Asimismo, la Corte Suprema explicó la consecuencia concreta de confirmar la renuncia implícita:

[E]xponer al Grupo del Banco Mundial a formas de renuncia implícita o presunta podría tener un efecto escalofriante en la colaboración con autoridades locales. Este efecto podría ser perjudicial, porque los bancos multilaterales, incluyendo al Grupo del Banco Mundial, están particularmente bien ubicados para investigar la corrupción y servir en el frente de los esfuerzos internacionales contra la corrupción.⁵⁹

57. *Wallace*, párrs. 88-90.

58. *Wallace*, párr. 93. “It is part of the original agreement that in exchange for admission to the international organization, every member state agrees to accept the concept of collective governance. As a result, no single member can attempt to control the institution, which may occur if domestic courts apply local and variegated conceptions of implied and constructive waiver. Requiring express waiver avoids these problems”.

59. *Wallace*, párr. 94. “[E]xposing the World Bank Group to forms of implied or constructive waiver could have a chilling effect on collaboration with domestic law enforcement. Such an effect would be harmful, since multilateral banks including the World Bank Group are particularly well placed to investigate corruption and to serve at the frontlines of international anti-corruption efforts”.

Finalmente, la Corte Suprema entendió que no podría suponerse una renuncia a la inmunidad de personal del Banco Mundial por aplicación de la doctrina de “excepción de carga/beneficio” (*benefit/burdenexception*) porque (i) el Banco Mundial no se beneficiaba con la persecución del delito en Canadá y (ii) porque la doctrina aplicaba al análisis de la inmunidad de la Corona bajo *commonlaw*, sin relación con las inmunidades de las organizaciones internacionales.⁶⁰

III. Conclusiones. El impacto positivo de Wallace en la lucha contra la corrupción

Concluimos que la decisión de la Corte Suprema de Canadá es correcta en todos los aspectos jurídicos resumidos precedentemente. También concluimos que el razonamiento de *Wallace* puede ser aplicado en situaciones análogas, en otras jurisdicciones y en relación con otras IFI dotadas de inmunidades similares, lo que posiblemente alentará un mayor nivel de cooperación entre las IFI y las autoridades nacionales en materia anticorrupción.

En relación con la primera conclusión, la Corte Suprema correctamente determinó que las inmunidades de las cuales goza cierta organización internacional en una jurisdicción específica se originan en un tratado internacional. En este sentido, como hemos explicado precedentemente, más que una noción universal de *inmunidad* lo relevante jurídicamente es el conjunto concreto de inmunidades concedidas a la organización internacional de marras. Además, por ser su fuente un tratado internacional, la interpretación de las inmunidades debe hacerse de acuerdo con el derecho internacional público.

Es igualmente correcta la interpretación de que, en ausencia de calificativos o límites específicos, las inmunidades deben entenderse en un sentido amplio en función del objeto y propósito del tratado internacional invocado. Así, en casos análogos, términos como *inviolable* o *inviolabilidad* deben interpretarse como una protección contra cualquier injerencia compulsiva, no solo la violencia física; *renuncia* como *renuncia expresa*, no tácita; y *proceso judicial* como cualquier tipo de actividad jurisdiccional, no solo una acción civil o penal.

60. *Wallace*, párrs. 97-98.

Por último, es importante notar que la Corte Suprema también expresó valoraciones de justicia y equidad. En este sentido destacamos las menciones al “efecto escalofriante” de no reconocer las inmunidades y al hecho de que el Banco Mundial no se beneficia específicamente al cooperar con Canadá.

En cuanto a la aplicación del razonamiento de *Wallace* en situaciones análogas, creemos que es posible porque los documentos constitutivos de las IFI, en general, conceden inmunidades idénticas o similares al del Convenio Constitutivo del BIRF. Evidencia de esto es el hecho de que otras IFI se presentaron ante la Corte Suprema como *intervener*.

La posibilidad de aplicar el razonamiento de *Wallace* en otros contextos representa un incentivo para un mayor nivel de cooperación entre las IFI y las autoridades nacionales. Si bien solo en una jurisdicción hay un pronunciamiento reconociendo que el intercambio de información no constituye como una renuncia tácita a las inmunidades de una IFI, este pronunciamiento alimenta la confianza de que otras jurisdicciones lleguen a una conclusión similar en un caso análogo. Dicho de otro modo, un criterio opuesto *Wallace* pondría a las IFI a que se vean en la disyuntiva de retener información útil para un Estado miembro o ver afectadas sus inmunidades.

Las IFI, como bien se reconoce en *Wallace*, “están particularmente bien ubicadas para investigar corrupción y para servir en el frente de los esfuerzos internacionales contra la corrupción”⁶¹. Explotar esta ventajosa posición mediante el aprovechamiento de sinergias con autoridades nacionales, sin embargo, requiere un adecuado respeto de las inmunidades acordadas. Por esto, *Wallace* sienta un precedente importante en la lucha global contra la corrupción.

IV. Bibliografía

Amerasinghe, Chittharanjan Felix, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, Nueva York, 2a ed. rev., 2005.

61. *Wallace*, párr. 94. “[M]ultilateral banks including the World Bank Group are particularly well placed to investigate corruption and to serve at the frontlines of international anti-corruption efforts”.

Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Nueva York, 6a ed., 2003.

Martha, Rutsel y Jacinto Silvestre, “International Financial Institutions and Claims of Private Parties: Immunity Obliges”, *World Bank Legal Review*, 2011, nro. 3.

Schermers, Henry G. y Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 4a ed. rev., 2003.

Shaw, Malcom N., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 5a ed., 2003.