



LOS EE.UU. Y LAS CLAUSULAS DE JURISDICCION OBLIGATORIA ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

José María Trillo

José María Trillo Profesor de Derecho Consular en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación Miembro del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación.

RESUMEN

Se trata de un análisis de las modificaciones que se advierten en la posición del los EE.UU. frente a las cláusulas o protocolos de jurisdicción obligatoria, incluidas o anexos a Tratados Internacionales desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta la fecha. En particular, el trabajo se centra en la reciente denuncia formulada por el Departamento de Estado, del Protocolo de Jurisdicción Obligatoria anexo a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares del año 1963, que se efectivizó en el mes de marzo de 2005.

Se describen las eventuales consecuencias de esta decisión y, también, como ella se inserta en una política exterior que evoluciona a asegurar la protección de sus ciudadanos en el exterior a través del uso del mayor poder relativo que ese país tiene en el mundo, en lugar de recurrir a órganos jurisdiccionales internacionales.

palabras clave: análisis – EE.UU. – tratados internacionales – Protocolo – Convención de Viena

SUMMARY

This is an analysis of the changes in the US position vis a vis the compulsory jurisdiction clauses or protocols included in or annexed to International Treaties since the end of World War II. In particular, the study focuses on the recent denunciation by the US State Department of the Compulsory Jurisdiction Protocol annexed to the 1963 Vienna Convention on Consular Relations, which took place in March 2005.

The potential consequences of this decision are presented, as well as its place within a foreign policy that is moving towards ensuring the protection of US citizens abroad by making use of the greater relative power of the US in the world, instead of turning to international jurisdiction organs.

keywords: analysis – US – international treaties – Protocol – Viena Convention



Introducción

Con fecha 7 de marzo de 2005 el Departamento de Estado de los Estados Unidos comunica al Secretario General de las Naciones Unidas que su país denuncia el *Protocolo Optativo sobre Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias*, resultante de la aplicación e interpretación de las disposiciones contenidas en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares del año 1963, del cual formaba parte desde el año 1969.

Se trata de una medida que reconoce como causa inmediata fallos adversos dictados en su contra por la Corte Internacional de Justicia de La Haya (CIJ), fundados en la constatación que ese país había incurrido en violación de las disposiciones contenidas en la mencionada Convención, en especial en su artículo 36-1-b), referido a la prerrogativa que ese instrumento internacional concede a los extranjeros al momento de ser detenidos por las autoridades policiales o judiciales del país donde residen o se encuentran circunstancialmente, a ser informados –sin dilación– de su derecho a solicitar la asistencia del representante consular de su país de origen.

La Convención sobre Relaciones Consulares fue elaborada dentro del marco de la ONU, sobre la base de un trabajo previo realizado por la Comisión de Derecho Internacional (CDI). Se aprobó en la Conferencia de Plenipotenciarios reunida al efecto en el año 1963 en Viena y se la sometió de inmediato a la firma y adhesión de los Estados. Nuestro país la firmó el 24 de abril de 1963 y la ratificó tres años después. Como anexo a ella, se incluyó un Protocolo de Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias, de firma facultativa, por el cual los Estados que lo suscribieran y ratificaran o adhirieran al mismo, se comprometían a aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia para resolver los diferendos que pudieran suscitarse entre ellos, como consecuencia de la interpretación o aplicación de la Convención.

EE.UU. fue uno de los principales sostenedores –en su momento– de la inclusión del Protocolo, que firmó el 24 de abril de 1963 y ratificó el 24 de noviembre de 1969, cuando también se incorporó a la Convención sobre Relaciones Consulares. El Protocolo facultativo cuenta en la actualidad con 45 miembros –luego del retiro de los EE.UU.– que han adherido a él o lo han ratificado después de haberlo firmado. La República Argentina lo suscribió el 24



de abril de 1963 pero nunca lo ratificó, a pesar de ser parte de la Convención sobre Relaciones Consulares, tal como se ha mencionado en el párrafo precedente.

Además de las consideraciones generales imbuidas del espíritu universalista caro a la línea doctrinaria seguidora del pensamiento del presidente Wilson, el Departamento de Estado vio en este tipo de instrumentos que habilitan la intervención obligatoria de una instancia internacional, una garantía para sus ciudadanos residentes en el exterior, al permitirle a su gobierno llevar ante la CIJ, en forma compulsiva, a los Estados que no respetaran las disposiciones de la Convención. De hecho el instrumento ahora denunciado fue invocado con éxito por los EE.UU. cuando se produjo la crisis de los rehenes tomados en su embajada en Teherán en el año 1979.

Los EE.UU. y el desarrollo del Derecho Internacional Público

Cierto es que pocos países han tenido una tan clara política en favor de la vigencia y desarrollo del Derecho Internacional Público durante el siglo XX como los Estados Unidos. Woodrow Wilson, tal vez uno de los juristas más destacados que ha producido su país, poseedor de esa cualidad rara que une en una misma persona la inteligencia analítica y la capacidad de acción, fue quien logró hacer realidad la Sociedad de las Naciones, antecedente inmediato de las Naciones Unidas, dentro de cuyo marco ha progresado, como nunca antes, el Derecho Internacional Público.

Wilson sostenía que: *“Hay relaciones en las cuales los hombres han necesitado siempre de los demás y en las cuales la cooperación es condición necesaria para una existencia tolerable. Sólo una autoridad universal puede mantener la igualdad de condiciones entre los hombres...”*.¹

Por ello, siendo presidente de su país al concluir la Primera Guerra Mundial, dio especial impulso a la creación de la Sociedad de las Naciones, ámbito donde se desarrolló el sistema de organismos especializados que la conformaban, entre los cuales la Corte Permanente de Justicia Internacional con sede en La Haya, constituyó un paso sustancial en el camino del logro de una mayor juridicidad internacional, reguladora de las relaciones entre los Estados. La Corte Internacional de Justicia es la continuadora de aquella, dentro del actual sistema de las Naciones Unidas.



Si bien es cierto que los EE.UU. nunca llegaron a formar parte de la Sociedad de las Naciones, a partir del año 1945 como miembros fundadores de la ONU, han bregado por la inclusión de cláusulas de jurisdicción obligatoria en tratados internacionales y las han suscripto y ratificado en importante número. Es por ello que esta reciente decisión, cualesquiera sean las motivaciones circunstanciales que aparezcan como sus causas inmediatas, pone en evidencia un cambio sustancial en la política norteamericana seguida hasta hace pocos años.

Sin embargo no es la denuncia del Protocolo Facultativo sobre Jurisdicción Obligatoria para la Solución Controversias, anexo a la Convención sobre Relaciones Consulares de 1963, la primera manifestación que advertimos de este cambio de rumbo que muestra la política exterior de ese país, en esta materia.

La reticencia a suscribir el tratado constitutivo del Tribunal Penal Internacional aprobado en el año 1998 en la ciudad de Roma, es un precedente que se inserta en la misma dirección, poniendo en evidencia un giro radical de los EE.UU. con relación a la apoyatura que otrora diera a la conformación y fortalecimiento de instrumentos internacionales capaces de asegurar la existencia de una instancia supranacional previamente pactada y de carácter obligatorio. Así, la política norteamericana actual mostró que trata de evitar, también, que un individuo sea sometido a juicio como sucede cuando actúa el antes mencionado Tribunal, no otorgando la posibilidad que alguno de sus ciudadanos quede sujeto a un proceso de esta naturaleza.

La íncita endeblez del Derecho Internacional Público, donde está ausente el *imperium* que hace a la esencia del Estado nacional y el principio *pacta sunt servanda* constituye el único sostén de su vigencia, vio mitigada esta debilidad por la decidida política de una potencia como los EE.UU., que además de apoyar la inclusión de cláusulas de jurisdicción obligatoria en tratados internacionales, desde al año 1945 en adelante, las aceptó para sí. Al apartarse de esta línea, es inevitable que se resienta la estructura jurídica internacional a la que aspira como uno de sus objetivos primarios el sistema de la Organización de las Naciones Unidas.



Antecedentes de la decisión tomada por el Departamento de Estado: el caso Avena

La decisión tomada reconoce dos causas, que han confluído para su concreción. La primera ha sido enunciada en el título anterior y puede definirse como el progresivo alejamiento de los EE.UU. de su política de apoyo y promoción de dispositivos jurídicos que establezcan la comparencia obligatoria de los Estados ante tribunales encargados de aplicar el Derecho Internacional Público. Así, recordemos que en el año 1984 ese país revocó su declaración de aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia que se encuentra prevista en el artículo 36-2 del Estatuto y la ya citada denegatoria a formar parte del tratado constitutivo del Tribunal Penal Internacional, aunque en este caso se trata de excluir a sus ciudadanos de una eventual comparencia ante el mismo.

La segunda motivación de esta modificación es de carácter más doméstico y se vincula con las reservas que los gobiernos estatales oponen a cualquier intervención del gobierno federal norteamericano, en lo que consideran sus facultades no delegadas. Esta resistencia se hace aún más aguda cuando se trata de una decisión tomada por un tribunal internacional.

Son las reacciones de esos gobiernos estatales, en particular el tejano frente al fallo de la CIJ en el caso “Avena y otros nacionales mexicanos” (México c/ EE.UU.) de fecha 31 de marzo de 2004, las que ponen en evidencia lo antes afirmado y dan una idea acabada de las razones inmediatas que llevan al Departamento de Estado a efectuar la denuncia del Protocolo Facultativo de Jurisdicción Obligatoria, anexo a la Convención de Viena de Relaciones Consulares, en el mes de marzo del año 2005.

Este fallo es el producto de una demanda que México incoa en enero de 2003 contra los EE.UU. sobre la base de ese Protocolo, del cual también ese país forma parte, y funda su presentación afirmando que se ha producido una violación a los artículos 5º y 36º de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en virtud del trato recibido por cincuenta y dos de sus ciudadanos, juzgados y sentenciados a muerte en procesos criminales llevados a cabo en los Estados Unidos. Encontrándose estas condenas pendientes de cumplimiento, México solicita como medida cautelar, que la Corte ordene suspender las ejecuciones hasta tanto se expida sobre el fondo del asunto.



La demanda fundamentalmente se apoya en la violación por parte de la justicia norteamericana, tanto de la obligación de información contenida en el artículo 36-1-b) de la Convención, como en los impedimentos que tienen sus cónsules acreditados en territorio norteamericano para el ejercicio de la asistencia consular a detenidos o procesados de nacionalidad mexicana.

La Corte hace lugar a la medida cautelar y ordena que *“los Estados Unidos de Norteamérica tomarán todas las recaudos necesarios para asegurar que César Roberto Fierro Reyna, Roberto Moreno Ramos y Osvaldo Torres Aguilera (...) no sean ejecutados mientras se encuentre pendiente la decisión final en este proceso”*. El Gobierno federal cursa una comunicación ejecutiva a los Estados a fin que se de cumplimiento a esta sentencia, pero paralelamente comienza a dar curso al proceso de toma de decisión que culminaría con la denuncia del Protocolo sobre Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias, que hacía posible a México proceder como lo hizo y a la Corte dictar una medida cautelar de carácter compulsivo. Así, mientras por una parte declaraba públicamente que aceptaba y cumplía, por otra, dejaba asentado que sería la última vez que lo hacía por imposición de ese Tribunal Internacional, sin que previamente aceptase su jurisdicción.

El caso LaGrand

El énfasis puesto de manifiesto, en ciertas ocasiones, por el Gobierno federal de los EE.UU. para lograr la vigencia de un orden jurídico internacional, no siempre tuvo su contrapartida en las decisiones de sus tribunales estatales, reacios en principio, a aplicar disposiciones procesales provenientes de normas de Derecho Internacional Público. Ya antes de que se planteara ante la CIJ el caso Avena esta postura se puso en evidencia, nítidamente, cuando el incumplimiento de lo dispuesto por el artículo 36-1-b), de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares dio lugar a la resolución condenatoria de la CIJ recaída en la causa *“LaGrand - Alemania c/ Estados Unidos”*, del 21 de junio de 2001.

Los hermanos Karl y Walter LaGrand, de nacionalidad alemana, residentes permanentes en los EE.UU. fueron detenidos en ese país en el año 1982 acusados del delito de robo seguido de asesinato y condenados a muerte por una corte penal del Estado de Arizona en 1984. Por el hecho de su nacionalidad correspondía que se diera cumplimiento a la



normativa contenida en la Convención e informarles sin demora sobre sus derechos a ser asistidos por el cónsul alemán. No fue así y recién en el año 1992 tomaron conocimiento de la existencia de esta prerrogativa.

Denegados todos los recursos presentados, Karl LaGrand fue ejecutado el 24 de febrero de 1999. El 2 de marzo del mismo año, el día antes del fijado para la ejecución de Walter LaGrand, Alemania lleva el caso ante la CIJ y solicita una medida cautelar que le es concedida. Por la misma, el Tribunal ordena a los EE.UU. tomar todas las medidas a su alcance para evitar que Walter LaGrand sea ejecutado en espera de su decisión definitiva. A pesar de ello la sentencia de muerte se cumple tal como lo había dispuesto la justicia norteamericana, sin que sea tenida en cuenta la resolución de la Corte.

Los EE.UU. son condenados por la CIJ por sentencia del 27 de junio de 2001, tanto por su violación a la Convención en su artículo 36-1-b) y conexos, como por la falta de acatamiento de la medida cautelar. En este fallo definitivo los jueces también toman nota del compromiso que asume el gobierno norteamericano de instrumentar las medidas necesarias a fin de dar cumplimiento, en el futuro, a lo establecido por las disposiciones que reconoce haber transgredido y de su compromiso a no repetir esos proceder.

La posterior condena en el caso Avena pone en evidencia que a la violación de la Convención, los EE.UU. adicionaron el incumplimiento de ese compromiso asumido, receptado en esta sentencia previa de la CIJ, muy cercana en el tiempo. Cabe reiterar que en ambos casos, LaGrand y Avena, los EE.UU. fueron llevados ante la Corte en aplicación de las disposiciones contenidas en el Protocolo Facultativo sobre Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias que ellos mismos habían propuesto como anexo de la Convención de Relaciones Consulares en 1963.

Conclusión

Al retirarse su país del Protocolo Facultativo en marzo del año 2005, un vocero del Departamento de Estado expresó que era intención del Gobierno federal dar cumplimiento a las disposiciones de la Convención y hacer lo necesario para que los poderes judiciales estatales lo hagan. Sin embargo, consideraba el proporcionalmente bajo número de Estados



que se han incorporado al Protocolo Facultativo (46) como una de las causas que los llevaba a apartarse del mismo.

Es cierto que este Protocolo nunca logró concitar una adhesión destacada y mereció, curiosamente, el rechazo de algunos países intermedios que, al menos en teoría, tendrían que ser los principales interesados en ampararse en normas jurídicas que compensen su menor poder político relativo. España, Brasil o inclusive la República Argentina, no se integraron al mismo, al igual que no lo hicieron buena parte de los países africanos y asiáticos.

Los EE.UU., por el contrario, veían en este instrumento una buena forma de contar con un elemento que les permitiera asumir la protección de sus ciudadanos en el exterior. Así fue cuando elementos radicalizados de la revolución integrista iraní tomaron como rehenes a diplomáticos de esa nacionalidad que se encontraban en su embajada en Teherán, en el año 1979.

Los EE.UU. llevaron el caso ante la CIJ en aplicación de lo dispuesto en el Protocolo, al cual el Irán prerrevolucionario había adherido el 5 de junio de 1975, obteniendo con fecha 15 de diciembre de 1979 el dictado de una medida previa que ordenaba al gobierno iraní cesar toda medida que impidiera el libre desplazamiento de los diplomáticos y cónsules norteamericanos que se encontraban en la embajada de ese país. Luego, el 24 de mayo de 1980, otra resolución condena a las autoridades de Teherán por haber violado la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares.

Los cambios producidos en la distribución del poder en el mundo, que dejaron a los EE.UU. como única superpotencia, hicieron que paulatinamente fuera menos necesario para Washington sentirse amparado por normas jurídicas para proteger a sus nacionales en el extranjero y por el contrario, se sucedieron los casos en que la falta de aplicación de las disposiciones de la Convención por parte de los jueces norteamericanos en procesos que involucraban a extranjeros, hizo que algunos países buscaran ampararse en el mecanismo de jurisdicción forzosa al que lo ligaba el Protocolo ahora denunciado. Así sucedió con Alemania y México, tal como ya se reseñó.

No puede dejar de constatarse que son las administraciones republicanas las más propensas a rechazar este tipo de compromisos internacionales.



Podríamos decir que si el ejercicio del derecho es siempre la manifestación de un interés legítimo o invocado como legítimo, en lo que se refiere al Derecho Internacional su existencia misma depende de que se constate un interés propio por parte de los Estados que son los que le dan sustento para que rijan.

El artículo 36-1-b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, en su actual redacción, corresponde a una modificación de la versión original del proyecto de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de la ONU que termina siendo aprobado con el decidido apoyo de la delegación norteamericana la cual sostenía, no sin fundamento, que la comunicación de oficio al cónsul cada vez que se detiene a un nacional del país que representa –tal como lo establecía el documento base confeccionado por la CDI– podía afectar derechos individuales y que debía mediar siempre antes de esta notificación, la conformidad del detenido.

Por ello el derecho que se acuerda por medio de esta disposición de la Convención, es a ser informado que se puede ser asistido por el cónsul respectivo. Este es el derecho a la información, cuyo incumplimiento por sus propios tribunales ha acarreado a los EE.UU. la doble condena de la Corte Internacional de Justicia.

Si el anuncio hecho por el vocero del Departamento de Estado conjuntamente con la comunicación sobre la denuncia del Protocolo se hace efectivo y los distintos estamentos judiciales de ese país cumplen con esta prescripción internacional, la denuncia del Protocolo pasará a ser un hecho menor. Si por el contrario se suceden y multiplican las situaciones que dieron origen a los casos *LaGrand* y *Avena*, se resentirán sensiblemente las garantías procesales de los extranjeros detenidos en territorio de los Estados Unidos.

Esta decisión del gobierno norteamericano parece evidenciar que quienes desde siempre han puesto en duda que las reglas que conforman el Derecho Internacional Público puedan definirse como derecho, al carecer del *imperium* determinante de su cumplimiento, encuentren ahora un renovado sustento a su postura, al constatar que cuando un Estado adquiere y ejerce un poder sustancialmente superior al de los restantes integrantes de la Comunidad Internacional y éste le garantiza la defensa de sus intereses, pasa a valerse menos de las vías de solución de los conflictos que le brinda el derecho.



Para los EE.UU. de hoy, la capacidad con que cuentan de obtener satisfacción a sus reclamos ante los perjuicios que puedan sufrir sus ciudadanos o empresas en el exterior a través del uso de un creciente poder político con fuerte componente militar, parece capaz de asegurar por sí mismo el éxito a sus demandas, sin necesidad de acudir o atenerse a mecanismos jurídicos preestablecidos. Pueden así obtener el mismo objetivo por distintos y más simples medios y sin necesidad de verse obligados a responder en justicia cuando la trasgresión se constate en su propio territorio.

Queda, tal vez, por lamentar que una fuerte adhesión, en su momento, a protocolos del tipo del que ahora denuncia el Gobierno norteamericano por parte de potencias intermedias hubiera contribuido a darle mayor solidez y le habría quitado al Departamento de Estado uno de los argumentos que utiliza para sostener su actual decisión. Sin embargo, sabemos que el derecho sólo impera si los poderosos lo sostienen aún cuando, a menudo, son las leyes las que perduran y perpetúan en la historia a quienes, en su momento, las supieron imponer. Las espadas romanas son hoy sólo objetos arqueológicos, igual que las de los bárbaros que combatieron, sin embargo las normas y principios jurídicos que aquellas contribuyeron a vigorizar, aun viven y en buena medida regulan las conductas de los hombres desde hace más de veinte siglos.

¹ W. WILSON, *El Estado*, Buenos Aires, Editorial Americana, 1943.