

EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO Y SU FUNCIÓN COMO CUERPO CONSULTIVO DE LA OEA*

*José Luis Siqueiros***

SUMARIO: 1. Antecedentes. 2. El Cuestionamiento de su Función Consultiva. 3. Análisis de la Competencia del Comité para Emitir Opiniones o Dictámenes. 4. Conclusiones

1. Antecedentes

El Comité Jurídico Interamericano (CJI) es uno de los órganos de mayor antigüedad en el sistema interamericano. Si bien es cierto que su antecedente histórico con tal denominación nace en 1942 al transformarse la llamada Comisión Interamericana de Neutralidad en el CJI, su embrión se remonta a la III Conferencia Interamericana cuando en los albores del panamericanismo se forma la Comisión Interamericana de Jurisconsultos.

En 1948, al crearse en Bogotá la Organización de los Estados Americanos (OEA), el CJI era aún la Comisión Permanente del cuerpo creado en 1906, ya entonces denominado Consejo Interamericano de Jurisconsultos. Este último órgano desaparece del organigrama al entrar en vigor el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA firmado en Buenos Aires en 1967.

El CJI, como uno de los principales órganos de la OEA, representa al conjunto de los Estados miembros de ella y tiene la más amplia autonomía técnica.¹ Conforme al actual Art. 98² se desprende que las *finalidades* del Comité (que básicamente son las mismas que tiene desde la Carta de Bogotá) pueden desglosarse en la siguiente forma:

- a) servir de cuerpo consultivo de la Organización en asuntos jurídicos;
- b) promover el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional;

* Trabajo presentado por el autor en LII Período de Sesiones del Comité verificado en marzo de 1998.

** Miembro mexicano del CJI.

1 Ver Art. 101 de la Carta, anteriormente Art. 108. Como resultado del Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización conocido como "Protocolo de Washington", que entró en vigor en 1997, se modificó la numeración de su articulado.

2 Anteriormente Art. 105.

c) estudiar los problemas jurídicos referentes a la integración de los países en desarrollo del Continente, y

d) la posibilidad de uniformar sus legislaciones en cuanto parezca conveniente.³

Del texto del Artículo 99 se deriva que el Comité emprenderá los estudios y trabajos preparatorios que le encomienden la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o los Consejos de la Organización,⁴ pudiendo realizar, a iniciativa propia, los que considere convenientes y sugerir la celebración de conferencias jurídicas especializadas.

El Estatuto del Comité (Artículo 12), establece que el Comité tiene como atribuciones principales, entre otras:

a) Absolver las consultas sobre asuntos jurídicos que le sean requeridas por los órganos de la Organización.

El Reglamento del Comité (Artículo 3) repite las finalidades principales que le asigna la Carta, y para realizarlas le otorga diversas atribuciones, entre las que deben destacarse —para los propósitos de estos comentarios— las siguientes:

a) Asesorar e informar sobre asuntos jurídicos de carácter internacional a los demás órganos de la Organización cuando éstos así lo requieran;

b) Realizar los estudios y trabajos preparatorios sobre asuntos jurídicos de carácter internacional, que le sean encomendados por los órganos de la Organización mencionados en el Artículo 99 (actualmente Art. 52 a), b), y

c) De la Carta.⁵

En cumplimiento de sus finalidades el Comité ha emitido cerca de doscientas opiniones, informes, proyectos y recomendaciones.⁶ El aporte de ese órgano ha sido, en términos generales, de alta calidad científica, tanto en su función consultiva como en el desempeño de sus tareas codificadoras del derecho internacional.

3 Referido a los países en desarrollo del Continente.

4 Consejo Permanente, y el Consejo Interamericano de Desarrollo Integral.

5 Es decir, la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y aquellos citados en la nota 4 *supra*.

6 Para un análisis más completo de las tareas que ha realizado el Comité desde 1942 a la fecha, se recomienda la lectura de "La Obra del Comité Jurídico Interamericano" del Dr. José Joaquín Caicedo Castilla, Río de Janeiro, Abril de 1966; "La Contribución del Comité Jurídico Interamericano de la OEA en el Desarrollo y la Codificación del Derecho Internacional" del Dr. Renato Ribeiro, Secretaría General de la OEA. Washington, D.C., 1993; "El Comité Jurídico Interamericano. Reseña de su historia y de su obra". Jorge R. Vanossi, publicada en *El Derecho*, U.C.A. Buenos Aires, Marzo de 1986 y "El Comité Jurídico Interamericano de la OEA". María Helena Lopes. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. No. 102, Caracas, 1997.

Sin embargo, para los propósitos de este trabajo nos interesa destacar la primera de sus atribuciones, i. e., la de "*servir de cuerpo consultivo de la Organización en asuntos jurídicos*" y en tal carácter absolver las consultas que le sean requeridas por cualquiera de los órganos de la OEA, si la cuestión versa sobre asuntos jurídicos, y más específicamente (como lo señala el Reglamento) si dichos asuntos son de carácter internacional; sin embargo, si la solicitud de asesoramiento o de información proviene de órganos principales que no sean aquellos mencionados en la nota 5 *supra*, deberán contar con la autorización de la Asamblea General.⁷

2. El Cuestionamiento de su Función Consultiva

En una propuesta hecha recientemente por el miembro estadounidense del Comité,⁸ se cuestionó el rol del último como cuerpo consultivo; específicamente cuando deba absolver requerimientos que se le formulen por órganos de la OEA sobre temas jurídicos. El distinguido miembro manifestó su preocupación de que el CJI se involucre en controversias que puedan surgir entre Estados miembros, legislación específica de ellos, decisiones jurisprudenciales emanadas de sus tribunales o de resoluciones dimanantes de su Poder Ejecutivo.

Recordando la última ocasión en que el Comité fue requerido para expresar una opinión consultiva (en torno a la legislación Helms-Burton), el Dr. Highet consideró que la consulta formulada por la Asamblea General⁹ implicaba una determinación —por parte del CJI— de carácter judicial o "cuasi-judicial", contraria al espíritu y texto de las disposiciones de la Carta que norman sus finalidades. En su opinión, interpretar dichas disposiciones para concederle competencia en estas materias, equivaldría a convertir al Comité en un órgano jurisdiccional o en un "*ghost court*" (tribunal fantasma). A su juicio el CJI de ninguna manera debe asumir un rol de tipo judicial y menos aún político. En suma, afirma, su función debe limitarse a aconsejar sobre cuestiones generales de derecho internacional pertinentes al régimen de los Estados miembros.

3. Análisis de la Competencia del Comité para Emitir Opiniones o Dictámenes

Ahora bien, la función del Comité como "*cuerpo consultivo*" de la Organización en materia de "*asuntos jurídicos de carácter internacional*", ¿incluye la de dar *opiniones o dictámenes* que le sean requeridos por la Asamblea General o el Consejo Permanente sobre cuestiones tales como la legislación interna de un Estado Miembro o decisiones de sus tribunales judiciales en casos concretos?

7 Artículo 5, inciso (c) del Reglamento del CJI.

8 Documento CJI No. 92/96, rev. 1 de 20 de agosto de 1997, del Dr. Keith Highet.

9 Resolución AG/doc. 3375/96 de 4 de Junio de 1996, adoptada en su XXVI Período Ordinario de Sesiones celebrado en Panamá.

El problema no es nuevo. El Dr. José Joaquín Caiceda Castilla, miembro del CJI (colombiano), escribía en 1966 al referirse al Comité como entidad consultiva:

"El Comité es órgano consultivo de los gobiernos americanos en materias jurídicas internacionales. Hasta ahora no ha habido sino dos consultas sobre cuestiones concretas y específicas: 1a.) En 1958 la del Gobierno de Colombia sobre el asilo diplomático de los militares en servicio activo; 2a.) En 1960 la del Gobierno de Guatemala sobre la situación jurídica de una parte de su deuda externa, conocida con el nombre de "Deuda Inglesa".

Debe observarse que no hay preceptos reglamentarios sobre la forma como deben tramitarse esas consultas, siendo deseable que en próxima reunión de la Conferencia Interamericana o del Consejo Interamericano de Jurisconsultos se adopte alguna reglamentación. Un punto es el de saber si los gobiernos deben dirigirse directamente al Comité o si deben hacerlo siempre por intermedio del Consejo de la OEA; otro, en el caso de que la cuestión planteada afecte directa o indirectamente varios países, si los gobiernos respectivos deben ser oídos, o por lo menos si pueden dar a conocer su posición y varios puntos más.

En todo caso, el Comité no es un tribunal; no es una jurisdicción; sus dictámenes no son obligatorios; ellos no tienen más fuerza que la que resulta de su fundamentación. Los gobiernos no están obligados a acatarlos. Ni la opinión de un Miembro del Comité compromete en modo alguno al Estado de que es nacional.¹⁰

En las dos consultas específicas a que hace alusión el Dr. Caicedo Castilla, el Comité emitió opinión en relación con la primera de ellas, concluyendo que los militares gozan del derecho de buscar y obtener asilo en las mismas condiciones que los civiles, cuando son acusados o condenados por delitos políticos. En relación con la segunda, el Comité la desestimó considerando que dicho órgano "*sólo tenía competencia para dar una opinión legal al Consejo de la Organización y para prestar servicios de carácter técnico a los Estados que los soliciten*". En el caso específico, precisa, Guatemala solicitaba realmente un "dictamen legal" y no un simple "estudio técnico", en tal virtud resolviendo que el Comité era incompetente.

Con posterioridad a 1966, en el seno del propio Comité, algunos de sus miembros, a iniciativa particular, han elevado a la consideración del órgano temas de cierta sensibilidad política, concitando el interés de la mayoría de sus integrantes y propiciando así el debate jurídico. En muchas ocasiones los cuestionamientos han dado origen a "*declaraciones*", "*dictámenes*" y "*resoluciones*" sobre asuntos en los que no había existido la previa consulta por parte de otros órganos de la OEA.

En 1972, a moción del Embajador Molina Orantes, uno de sus miembros, el Comité se pronunció en una "*declaración*", estableciendo que constituyen amenazas a la paz y la seguridad del continente, así como flagrantes violaciones a las normas internacionales sobre no intervención, las maniobras navales o aéreas que en aguas

10 "La Obra del Comité Jurídico Interamericano", Rio de Janeiro, Brasil, abril de 1996, p. 103.

jurisdiccionales de los Estados Americanos realicen barcos o aeronaves de guerra de Estados extranjeros sin su previo consentimiento. El Profesor William S. Barnes, miembro estadounidense se abstuvo de votar aduciendo que la competencia del Comité se extiende solamente a asuntos jurídicos.¹¹

En 1973 y 1975, el Comité, a iniciativa propia, se pronunció sobre distintos aspectos del colonialismo territorial en América, incluyendo una "resolución" sobre el caso del Canal de Panamá, declarando que la República de Panamá es soberana dentro de la parte de su territorio denominada "Zona del Canal" y que en tal carácter tiene derecho legítimo a sus recursos naturales correspondiéndole asumir el control de la administración del canal. El Dr. Jorge A. Aja Espil (argentino) razonó su voto precisando que en su criterio debería evitarse que el Comité emita dictámenes sobre casos específicos que tengan el carácter de controversia entre dos o más gobiernos de la Organización; que las opiniones del órgano debieran ser estrictamente doctrinarias para no violentar la estricta competencia del CJI.¹²

El 16 de Enero de 1976, siete de los miembros del CJI firmaron una Declaración, a iniciativa del Dr. Jorge A. Aja Espil (argentino), proclamando que la República Argentina "tiene inobjetable derechos de soberanía sobre las Islas Malvinas, por lo que la 'Misión Schackleton' (presencia de naves de guerra en aguas adyacentes), prohibida por el gobierno del Reino Unido, importa innovar unilateralmente el procedimiento bilateral de negociaciones diplomáticas conducente al reintegro ulterior de aquel territorio" y que por ende contraviene resoluciones adoptadas por las Naciones Unidas recomendando el desarrollo de tales negociaciones.¹³

Parece ser que dicho pronunciamiento llevó a la *American Society of International Law* en Washington, D.C., a opinar que el CJI se había excedido en su competencia al externar sus conclusiones en la citada Declaración. En virtud de ello, el Dr. Aja Espil, en enero de 1982 pidió al Comité incluir en su Temario "el alcance de la competencia que tiene el Comité Jurídico Interamericano como órgano consultivo en asuntos jurídicos",¹⁴ considerando el proponente que dicho órgano había actuado dentro de sus atribuciones estatutarias y de ninguna manera *ultra vires*.¹⁵

A principios de 1979, cuando en el seno de las Naciones Unidas¹⁶ se declaraba sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales y la OEA procla-

11 "Recomendaciones e Informes" 1967-1973. Vol. X, pp. 428-429.

12 "Recomendaciones e Informes" 1974-1977. Vol. XI, pp. 221-223.

13 "Recomendaciones e Informes del CJI", 1974-1977. Vol. XI, pp. 294-296.

14 "Recomendaciones..." Vol. XIV, 1982, p. 21.

15 "Recomendaciones..." Vol. XIV, 1982, p. 21. De acuerdo con el Sumario de las actividades realizadas por el Comité en enero de 1982 (punto 5), el Dr. Luis Herrera Marciano fue designado como Relator del tema en la sesión a verificarse en enero de 1983. En el Anexo "H" de *Informes y Recomendaciones*, Vol. X, 1983, que reproduce el Temario para el período de sesiones de 1984, figura dicho tema con el mencionado Relator. Sin embargo, el autor de estos Comentarios no encontró en la Colección de *Informes y Recomendaciones del CJI*, ninguna Relatoría o Resolución en torno a esta materia.

16 Resolución 1514 de la Asamblea General XV, Período de Sesiones.

maba la solidaridad de las repúblicas americanas en las justas reclamaciones de los países de este hemisferio en relación con territorios ocupados por países extracontinentales¹⁷ el Comité emite, a iniciativa de sus miembros, una *Declaración* sobre la situación política del territorio de Belice. El CJI declara que el Gobierno de la Gran Bretaña no puede decidir unilateralmente sobre el destino de Belice sino solamente a través de negociaciones con el Gobierno de Guatemala, las cuales deberán tomar en cuenta los intereses y deseos de la nación beliceña.¹⁸

El Dr. Seymour J. Rubin, miembro estadounidense del Comité, se abstuvo de participar en la votación, explicando que en su opinión la declaración excedía la competencia del órgano, ya que pretendía emitir un juicio en una materia que es controversial de hecho y de derecho; agregando que dicha decisión le correspondería emitirla a un tribunal judicial o arbitral.¹⁹

En 1983 el Comité recibió una consulta del gobierno de Guatemala (a través de su Representante Permanente ante la Organización) relacionada con la posible asistencia que el órgano consultivo pudiera otorgarle en materia judicial, específicamente el perfeccionamiento interno de la administración de justicia. El CJI resolvió que la atención adecuada de tal solicitud excedía los medios técnicos y financieros del Comité.

En su voto razonado el Dr. Aja Espil deja constancia, que no obstante la resolución adoptada el órgano tenía competencia en el aspecto formal, en tanto que el mismo "puede ocuparse de casos específicos que le sean sometidos por los países miembros de la Organización en materia jurídica".²⁰

En 1986, cuando el Gobierno del Reino Unido estableció una zona de exclusión y conservación en la zona marítima que circunda las Islas Malvinas, el Comité a propuesta de uno de sus miembros, recordando la Declaración aprobada en 1976 y teniendo en cuenta diversas resoluciones adoptadas por la Asamblea General de la OEA, vuelve a *declarar* que "siendo contraria a derecho la ocupación de las Islas Malvinas por el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, lo es igualmente toda pretensión de ejercer actos de jurisdicción o fuerza en las zonas marítimas circundantes o de disponer de los recursos naturales que ellas contienen".²¹ La Declaración se aprobó por nueve votos a favor y dos abstenciones.

En 1992 el Comité tuvo ante sí otro "*cause célèbre*". La Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América, en un caso de *certiorari*, se había pronunciado

17 Resolución XCVI de la X Conferencia Interamericana, Caracas, 28 de marzo de 1954.

18 "*Recomendaciones e Informes del CJI*" 1978-1980, Vol. XII, p. 151.

19 "*Recomendaciones...*" Vol. XII, p. 154.

20 "*Informes y Recomendaciones*", Vol. XV, 1983, p. 59.

21 CJI/RES. I-II/ de 3 de Febrero de 1987. "*Informes y Recomendaciones*" 1987, p. 35.

en favor de las medidas extraterritoriales tomadas por agentes federales y que habían culminado en el secuestro de un nacional mexicano, el médico Álvarez Macháin, que había sido llevado por la fuerza a los Estados Unidos por agentes de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) para ser juzgado por las cortes federales de ese país, bajo la acusación de haber sido partícipe en un crimen perpetrado en México contra un agente norteamericano de la propia DEA.

Llamado a manifestarse sobre la juridicidad internacional del fallo por el Consejo Permanente de la Organización, y antes de pronunciarse sobre el aspecto sustantivo de la cuestión, los integrantes del Comité tuvieron que resolver sobre la competencia del órgano para absolverla. El CJI consideró, por siete votos contra dos, "que los artículos 104 y 105 de la Carta establecen su competencia con suficiente claridad, máxime al tenerse presente que se trata de opiniones consultivas sin efectos obligatorios para el o los órganos que los soliciten."²² Como es ya conocido, el Comité emitió una Opinión perfectamente fundada en normas de derecho internacional, que sin ser vinculante, constituyó un sólido argumento persuasivo para que la víctima del secuestro fuera posteriormente liberado por la Corte de Distrito que le había procesado.

El Dr. Seymour J. Rubin emitió un voto de abstención opinando que el Comité no tenía competencia para emitir un dictamen sobre la juridicidad de una sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de uno de los países miembros de la Organización y que al hacerlo estaba asumiendo el rol de un tribunal judicial o de arbitraje. En todo caso, argumentó el miembro disidente, el órgano debió haber oído a las partes involucradas y concederles el derecho de presentar pruebas y alegatos antes de pronunciarse sobre la consulta. El Dr. Rubin manifestó que su postura era la misma que había expresado cuando el Comité había emitido opiniones en los casos del Canal de Panamá, de las Islas Malvinas y del territorio de Belice; en suma, que el CJI sólo debía hacer un análisis de las consideraciones de derecho internacional pertinentes a cada caso, pero no emitir una opinión o pronunciamiento resolutorio.

Finalmente en 1996, en la más comentada de sus opiniones jurídicas, el Comité se pronunció unánimemente en torno a la legislación conocida como la "*Helms-Burton*", expedida por el Congreso de los Estados Unidos de América para endurecer el bloqueo (embargo) decretado en contra del gobierno de Cuba. La OEA, por conducto de su Asamblea General²³ había instruido al CJI para que de manera prioritaria, examinara y concluyera "*sobre la validez conforme a derecho internacional, de la legislación Helms-Burton*". El Comité, como es ya del conocimiento general, después de examinar los aspectos jurídicos involucrados en la cuestión, decidió que los fundamentos de la legislación cuestionada y su eventual aplicación, no guardan conformidad con el derecho internacional.²⁴

22 CJI/RES. II-15/92.

23 Resolución AG/doc. 3375/96, intitulada "*Libertad de Comercio e Inversión en el Hemisferio*", adoptada en Panamá en Junio de 1996, XXXV Período Ordinario de Sesiones.

24 CJI/SO/II/doc. 67/96 rev. 5, de 23 de agosto de 1996.

Cabe resaltar que en esta Opinión no existieron votos razonados, ni de abstención. Tampoco se cuestionó (al menos en documento oficial) la competencia del Comité. Debe destacarse que la Opinión del Comité fue favorablemente acogida por casi todos los publicistas y académicos; posteriormente fue elevada a la consideración de la Sexta Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

4. Conclusiones

Después de este breve análisis de los casos que a través de cuarenta años han incidido en la competencia del Comité para ejercer sus finalidades y atribuciones como cuerpo consultivo de la Organización en materia de asuntos jurídicos y modificando las recomendaciones sugeridas por el Dr. Keith Highet, mismas que han propiciado estos comentarios, podemos deducir algunos puntos de conclusión:

1. El Comité debe seguir absolviendo las consultas que sobre asuntos jurídicos de carácter internacional le sean requeridos por los órganos de la OEA.

2. El Comité no deberá asesorar directamente a los Estados Miembros de la Organización. Sus consultas deberán ser encaminadas por conducto de los órganos de Organización mencionados en el Art. 52, incisos a), b) y c) de la Carta.

3. El Comité puede realizar, a iniciativa propia, y con la más amplia autonomía técnica, los estudios o trabajos preparatorios que considere convenientes, dentro de un contexto estrictamente jurídico y en tal contexto llegar a conclusiones específicas dentro del marco del derecho internacional. Las opiniones personales de sus integrantes de ninguna manera comprometen a los Estados de los que son nacionales.

4. Cuando cualquiera cuestión, con sensibilidad política, sea encomendada al Comité por la Asamblea General o por el Consejo Permanente de la Organización, con el propósito de obtener su asesoramiento, el Comité deberá evaluarla cifiéndose en su opinión a las directrices del derecho internacional. Dicha opinión o las conclusiones que de ella deriven se limitarán a los aspectos legales del caso.

5. El Comité no es un tribunal, ni una corte de arbitraje, ni sus opiniones, declaraciones o dictámenes son obligatorios para los órganos que formulen las consultas, ni para los Estados Miembros involucrados en el caso concreto.

6. A la luz de estas conclusiones deben ponderarse las modificaciones que puedan hacerse al Art. 3 del Reglamento del Comité Jurídico Interamericano.