

82. APLICABILIDAD DE LA OBLIGACION DE SOMETER UNA CONTROVERSIDA A ARBITRAJE CON ARREGLO A LA SECCION 21 DEL ACUERDO DE 26 DE JUNIO DE 1947 RELATIVO A LA SEDE DE LAS NACIONES UNIDAS

Opinión consultiva de 26 de abril de 1988

La Corte emitió por unanimidad una opinión consultiva sobre la cuestión relativa a la aplicabilidad de la obligación de someter una controversia a arbitraje con arreglo a la sección 21 del Acuerdo de 26 de junio de 1947 relativo a la Sede de las Naciones Unidas. Emitió esa opinión consultiva, tras aplicar un procedimiento acelerado, en cumplimiento de la solicitud presentada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 42/229 B, aprobada el 2 de marzo de 1988.

En su decisión, la Corte emite la opinión de que los Estados Unidos de América tienen la obligación, de conformidad con la sección 21 del Acuerdo relativo a la Sede de las Naciones Unidas, de someterse a arbitraje para resolver la controversia entre ellos y las Naciones Unidas.

La composición de la Corte fue la siguiente: *Presidente*: Ruda; *Vicepresidente*: Mbaye; *Magistrados*: Lachs, Nagendra Singh, Elias, Oda, Ago, Schwebel, Sir Robert Jennings, Bedjaoui, Ni, Evensen, Tarassov, Guillaume y Shahabuddeen.

El Magistrado Elias adjuntó una declaración a la opinión consultiva. Los Magistrados Oda, Schwebel y Shahabuddeen adjuntaron opiniones separadas.

La solicitud de la Asamblea General tuvo su origen en la situación que se había creado tras la firma de la *Anti-Terrorism Act* aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en diciembre de 1987, una ley dirigida específicamente contra la Organización de Liberación de Palestina y que, entre otras cosas, declaraba ilegal el establecimiento o el mantenimiento en los Estados Unidos de una oficina de la Organización. Por consiguiente, la ley afectaba en particular a la oficina de la Misión de Observación de la OLP ante las Naciones Unidas, establecida en Nueva York después de que la Asamblea General concediera la condición de observadora a la OLP en 1974. El Secretario General de las Naciones Unidas sostuvo que el mantenimiento de la oficina estaba amparado por el Acuerdo relativo a la Sede concertado con los Estados Unidos el 26 de junio de 1947.

Aludiendo a los informes presentados por el Secretario General respecto a los contactos y conversaciones que había mantenido con el Gobierno de los Estados Unidos con miras a prevenir el cierre de la oficina de la OLP, la Asamblea General planteó a la Corte la siguiente cuestión:

“A la luz de los hechos que se describen en los informes del Secretario General, ¿están los Estados Unidos de América obligados, como parte en el Acuerdo entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos de América relativo a la Sede de las Naciones Unidas, a someterse al procedimiento de arbitraje previsto en la sección 21 del Acuerdo?”

* * *

Presentación de la solicitud y actuaciones subsiguientes (Párrafos 1 a 6)

La cuestión respecto de la cual se había recabado la opinión consultiva de la Corte estaba consignada en la resolución 42/229 B de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 2 de marzo de 1988. El texto completo de esa resolución era el siguiente:

“*La Asamblea General,*

“*Recordando* su resolución 42/210 B, de 17 de diciembre de 1987, y teniendo presente su resolución 229 A *supra,*

“*Habiendo examinado* los informes del Secretario General, de fecha 10 y 25 de febrero de 1988 [A/42/915 y Add.1],

“*Afirmando* la posición del Secretario General de que existe una controversia entre las Naciones Unidas y el país huésped respecto de la interpretación o la aplicación del Acuerdo entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos de América relativo a la Sede de las Naciones Unidas de fecha 26 de junio de 1947 [véase resolución 169 (II)] y tomando nota de las conclusiones del Secretario General en el sentido de que se ha producido un estancamiento en los intentos de llegar a un arreglo amistoso y de que el Secretario General ha invocado el procedimiento de arbitraje previsto en la Sección 21 del Acuerdo designando un árbitro y solicitando que el país huésped designara su propio árbitro,

“*Teniendo presentes* las limitaciones de tiempo, que exigen que se aplique de inmediato el procedimiento de arreglo de controversias previsto en la Sección 21 del Acuerdo,

“*Observando* que, según el informe del Secretario General de 10 de febrero de 1988 [A/42/915], los Estados Unidos de América no estaban en condiciones ni estaban dispuestos a participar oficialmente en el procedimiento de arreglo de controversias previsto en la Sección 21 del Acuerdo relativo a la Sede y que los Estados Unidos todavía estaban evaluando la situación,

“*Teniendo en cuenta* las disposiciones del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, en especial los Artículos 41 y 68,

“*Decide,* de conformidad con el Artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas, solicitar a la Corte Internacional de Justicia que, con arreglo al Artículo 65 de su Estatuto, emita una opinión consultiva sobre la siguiente cuestión, teniendo en cuenta las limitaciones de tiempo:

‘A la luz de los hechos que se describen en los informes del Secretario General [A/42/915 y Add.1], ¿están los Estados Unidos de América obligados, como parte en el Acuerdo entre las Naciones Unidas

y los Estados Unidos de América relativo a la Sede de las Naciones Unidas [véase resolución 169 (II)], a someterse al procedimiento de arbitraje previsto en la Sección 21 del Acuerdo?"

En una providencia de fecha 9 de marzo de 1988, la Corte dictaminó que sería conveniente atender con rapidez a la solicitud (artículo 103 del Reglamento de la Corte) y que consideraba probable que las Naciones Unidas y los Estados Unidos de América suministraran información sobre el particular (párrafo 2 del Artículo 66 del Estatuto) y, para acelerar sus actuaciones, fijó el 25 de marzo de 1988 como plazo hasta el cual recibiría exposiciones escritas de ellos, o de cualquier otro Estado parte en el Estatuto que quisiera presentar una exposición escrita. Se recibieron exposiciones escritas de las Naciones Unidas, los Estados Unidos de América, la República Democrática Alemana y la República Árabe Siria. En vistas públicas celebradas los días 11 y 12 de abril de 1988 con objeto de que cualquiera de ellos pudiera formular observaciones orales a las exposiciones presentadas por los demás, la Corte escuchó las observaciones del Asesor Jurídico de las Naciones Unidas y sus respuestas a las preguntas que le hicieron varios miembros de la Corte. Ninguno de los Estados que habían presentado exposiciones escritas manifestó la intención de formular observaciones orales. La Corte dispuso además de los documentos presentados por el Secretario General de conformidad con el párrafo 2 del artículo 65 del Estatuto.

Acontecimientos pertinentes para la calificación de la situación
(Párrafos 7 a 22)

Con objeto de responder a la pregunta que se le había hecho, la Corte tenía que examinar en primer lugar si existía entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos una controversia de las previstas en la sección 21 del Acuerdo relativo a la Sede, cuya parte pertinente está redactada como sigue:

"a) Toda controversia entre las Naciones Unidas y el Gobierno de los Estados Unidos de América acerca de la interpretación o aplicación de este Acuerdo, o de cualquier acuerdo adicional, que no fuera solucionada mediante negociación u otra forma de arreglo convenida por las partes, será sometida, para su decisión definitiva, a un tribunal compuesto de tres árbitros, designados, uno por el Secretario General, otro por el Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, y el tercero escogido por los otros dos, o, en defecto de acuerdo entre ellos sobre esta elección, por el Presidente de la Corte Internacional de Justicia."

Para esos efectos, la Corte enunció la secuencia de los acontecimientos que llevaron, primero al Secretario General y posteriormente a la Asamblea General, a la conclusión de que existía una controversia de esa índole.

Los hechos del caso se referían a la Misión del Observador Permanente de la Organización de Liberación de Palestina (OLP) ante las Naciones Unidas en Nueva York. La OLP había sido invitada el 22 de noviembre de 1974, en la resolución 3237 (XXIX) de la Asamblea General, a "participar en los períodos de sesiones y en los trabajos de la Asamblea General en calidad de observadora". Tras esa invitación, la OLP había establecido una misión de observación en 1974 y mantenía una oficina en Nueva York fuera del distrito de la Sede de las Naciones Unidas.

En mayo de 1987, se había presentado al Senado de los Estados Unidos un proyecto de ley cuyo propósito

era "proscribir el establecimiento o el mantenimiento en los Estados Unidos de una oficina de la Organización de Liberación de Palestina"; en el artículo 3 de ese proyecto, se preveía, entre otras cosas, que serían ilícitos a partir de su fecha de entrada en vigor

"no obstante cualquier disposición legal en contrario, establecer o mantener una oficina, sede, recinto u otra instalación o establecimiento en la jurisdicción de los Estados Unidos bajo la dirección o a pedido de la Organización de Liberación de Palestina ... o con fondos proporcionados por [ella]."

El mismo texto del proyecto de ley figuraba en una enmienda a la *Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1988 and 1989*, presentada al Senado de los Estados Unidos en el otoño de 1987. Del texto de esa enmienda se desprendía que, de ser promulgado el proyecto de ley, el Gobierno de los Estados Unidos trataría de cerrar la oficina de la Misión de Observación de la OLP. En consecuencia, en carta de fecha 13 de octubre de 1987 dirigida al Representante Permanente de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, el Secretario General insistió en que la legislación prevista era incompatible con las obligaciones dimanadas del Acuerdo relativo a la Sede, y al día siguiente el Observador de la OLP señaló la cuestión a la atención del Comité de Relaciones con el País Huésped. El 22 de octubre de 1987, un portavoz del Secretario General hizo una declaración en el sentido de que las secciones 11 a 13 del Acuerdo relativo a la Sede imponían a los Estados Unidos la obligación convencional de permitir al personal de la Misión de la OLP entrar y permanecer en los Estados Unidos para desempeñar sus funciones oficiales.

El informe del Comité de Relaciones con el País Huésped fue presentado a la Sexta Comisión de la Asamblea General el 24 de noviembre de 1987. Durante el examen de ese informe, el representante de los Estados Unidos manifestó

"que el Secretario de Estado de los Estados Unidos ha declarado que el cierre de esa Misión constituiría una infracción de las obligaciones de los Estados Unidos en virtud del Acuerdo relativo a la Sede, que el Gobierno de su país se opondría enérgicamente a esa medida y que el representante de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas ha dado iguales seguridades al Secretario General."

La posición adoptada por el Secretario de Estado en el sentido de que los Estados Unidos tenían

"la obligación de permitir al personal de la Misión de Observación de la OLP entrar y permanecer en el país para desempeñar sus funciones oficiales en la Sede de las Naciones Unidas",

fue citada también por otro representante y confirmada por el de los Estados Unidos.

Las disposiciones de la enmienda antes mencionada quedaron incluidas en el Título X de la *Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1988 and 1989* de los Estados Unidos, denominado *Anti-Terrorism Act of 1987*. A principios de diciembre de 1987, la enmienda no había sido aprobada aún por el Congreso. El 7 de diciembre, adelantándose a la aprobación, el Secretario General recordó al Representante Permanente de los Estados Unidos su opinión de que los Estados Unidos tenían la obligación de mantener los arreglos existentes desde hacía largo tiempo para la Misión de Observación de la OLP, y le pidió seguridades de que, en caso de que se promulgara el proyecto de ley, no serían afectados esos arreglos.

La Cámara de Representantes y el Senado del Congreso de los Estados Unidos aprobaron la *Anti-Terrorism Act* los días 15 y 16 de diciembre de 1987, y al día siguiente la Asamblea General aprobó la resolución 42/210 B, en la que pedía al país huésped que cumpliera las obligaciones contraídas en virtud del Acuerdo y que se abstuviera de tomar medida alguna que impidiera el desempeño de las funciones oficiales de la Misión.

El 22 de diciembre, el Presidente de los Estados Unidos promulgó la *Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1988 and 1989*. Según se disponía en ella, la *Anti-Terrorism Act of 1987*, que constituía una de sus partes, entraría en vigor 90 días después de esa fecha. Al informar de ello al Secretario General el 5 de enero de 1988, el Representante interino de los Estados Unidos manifestó que:

“Dado que las disposiciones relativas a la Misión de Observación de la OLP podrían entrar en conflicto con las atribuciones constitucionales del Presidente y, de ser aplicadas, contravendrían nuestras obligaciones jurídicas internacionales en virtud del Acuerdo relativo a la Sede de las Naciones Unidas, el Gobierno se propone, durante el lapso de 90 días anterior a la entrada en vigor de esta disposición, iniciar consultas con el Congreso con miras a resolver este asunto.”

El Secretario General respondió, no obstante, señalando que no había recibido las seguridades que había pedido y que no consideraba que las declaraciones de los Estados Unidos permitían suponer que se respetaría cabalmente el Acuerdo relativo a la Sede. Continuaba diciendo que:

“En esas circunstancias, existe una controversia entre la Organización y los Estados Unidos acerca de la interpretación y aplicación del Acuerdo relativo a la Sede y, por la presente, invoco el procedimiento de arreglo de controversias enunciado en la sección 21 de ese Acuerdo.”

El Secretario General proponía seguidamente que se iniciaran negociaciones con arreglo al procedimiento establecido en la sección 21.

Si bien aceptaron celebrar conversaciones oficiosas, los Estados Unidos adoptaron la posición de que todavía estaban evaluando la situación que surgiría de la aplicación de la legislación y que no estaban en condiciones de iniciar el procedimiento de arreglo de controversias previsto en la sección 21. Sin embargo, según una carta de 2 de febrero de 1988 escrita al Representante Permanente de los Estados Unidos por el Secretario General:

“El procedimiento previsto en la sección 21 es el único recurso jurídico de que disponen las Naciones Unidas en esta cuestión y ... está llegando rápidamente el momento en que no tendremos más alternativa que pasar a la etapa siguiente, sea junto con los Estados Unidos en el marco de la sección 21 del Acuerdo relativo a la Sede, sea informando a la Asamblea General de que se ha llegado a un punto muerto.”

El 11 de febrero de 1988, el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas comunicó al Asesor Jurídico del Departamento de Estado el nombre del árbitro que seleccionaban las Naciones Unidas en caso de que se procediera a arbitraje con arreglo a la sección 21 y, en vista de las limitaciones de tiempo, le instó a que comunicara a la brevedad posible a las Naciones Unidas el nombre del árbitro seleccionado por los Estados Unidos. Sin embargo, no se recibió ninguna comunicación de los Estados Unidos en ese sentido.

El 2 de marzo de 1988, la Asamblea General aprobó dos resoluciones sobre el tema. En la primera de ellas, la resolución 42/229 A, la Asamblea General, en particular, reafirmó que debía permitirse a la OLP establecer y tener locales e instalaciones funcionales adecuados para las finalidades de la Misión de Observación, y expresó la opinión de que la aplicación de la *Anti-Terrorism Act* de una manera que no se ajustara a esa reafirmación contravendría las obligaciones jurídicas internacionales asumidas por los Estados Unidos en virtud del Acuerdo relativo a la Sede, y que debía ponerse en funcionamiento el procedimiento de arreglo de controversias previsto en la sección 21. En la otra resolución, la resolución 42/229 B ya citada, se solicitaba una opinión consultiva de la Corte. Aunque los Estados Unidos no participaron en la votación de ninguna de las dos resoluciones, su Representante Permanente interino hizo después una declaración en la que señaló que su Gobierno no había adoptado una decisión definitiva acerca de la aplicación o el cumplimiento de la *Anti-Terrorism Act* respecto de la Misión de la OLP y que su intención seguía siendo lograr una solución apropiada de ese problema a la luz de la Carta de las Naciones Unidas, el Acuerdo relativo a la Sede y las leyes de los Estados Unidos.

Acontecimientos pertinentes posteriores a la presentación de la solicitud (Párrafos 23 a 32)

La Corte tomó nota de que la Asamblea General le había solicitado que diera su opinión “a la luz de los hechos que se describen en los informes” presentados por el Secretario General antes del 2 de marzo de 1988, pero no consideró, en las circunstancias del caso, que esa terminología requiriera que desestimase los acontecimientos pertinentes posteriores a esa fecha. Por lo tanto, tuvo en cuenta los siguientes hechos que habían ocurrido después de la presentación de la solicitud.

El 11 de marzo de 1988, el Representante Permanente interino de los Estados Unidos informó al Secretario General de que el Ministro de Justicia había determinado que, en cumplimiento de la *Anti-Terrorism Act*, debía cerrar la oficina de la Misión de Observación de la OLP, pero que, si se requiriera una demanda judicial para lograr el cumplimiento, no se tomaría ninguna otra medida para cerrarla

“mientras esté en curso esa demanda. En esas circunstancias, los Estados Unidos consideran que no sería útil someter la cuestión a arbitraje.”

El Secretario General expresó su protesta respecto a ese punto de vista en una carta de 15 de marzo. Entretanto, el Ministro de Justicia, en una carta de 11 de marzo, había advertido al Observador Permanente de la OLP que, a partir del 21 de marzo, el mantenimiento de su Misión sería ilegal. Como la Misión de la OLP no tomó ninguna medida para cumplir la *Anti-Terrorism Act*, el Ministro de Justicia entabló una demanda ante el Tribunal de Distrito correspondiente al Distrito Sur de Nueva York. En una presentación escrita, los Estados Unidos informaron a la Corte, sin embargo, de que

“mientras no se dicte un fallo en ese litigio, los Estados Unidos no tomarán medida alguna para cerrar la Misión. Como nuestros tribunales están todavía conociendo de la cuestión, no creemos que el arbitraje sea procedente ni oportuno.”

Límites de la tarea de la Corte
(Párrafo 33)

La Corte señaló que su única tarea, definida en la pregunta que se le planteaba, era determinar si los Estados Unidos estaban obligados a someterse a un arbitraje con arreglo a la sección 21 del Acuerdo relativo a la Sede. En particular, no tenía que decidir si las medidas adoptadas por los Estados Unidos en relación con la Misión de Observación de la OLP eran incompatibles con ese Acuerdo.

Existencia de una controversia
(Párrafos 34 a 44)

Según lo dispuesto en el párrafo a) de la sección 21, anteriormente citado, la Corte debe determinar si existe una controversia entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos y, en la afirmativa, si esa controversia se refiere a la interpretación o la aplicación del Acuerdo relativo a la Sede, y cerciorarse de que no haya sido solucionada mediante negociación u otra forma de arreglo convenida por las partes.

Con ese objeto, la Corte recuerda que la existencia de una controversia, es decir, un desacuerdo acerca de una cuestión de derecho o un conflicto de opiniones jurídicas o de intereses, debe determinarse con un criterio objetivo y no puede depender de las aseveraciones o denegaciones de las partes. En el presente caso, el Secretario General, con el respaldo de la Asamblea General, opinaba que existía una controversia, en el sentido de la sección 21, desde el momento en que se promulgó la *Anti-Terrorism Act* y se carecía de seguridades adecuadas de que esa ley no se aplicaría a la Misión de Observación de la OLP; además había impugnado formalmente la compatibilidad de la ley con el Acuerdo relativo a la Sede. Los Estados Unidos no han contradicho expresamente en ningún momento esa opinión, pero han tomado medidas contra la Misión y han indicado que lo hacían cualesquiera que fueren las obligaciones que incumbieran a los Estados Unidos en virtud del Acuerdo.

Sin embargo, a juicio de la Corte, el solo hecho de que la parte acusada de la transgresión de un tratado no haga valer argumento alguno para justificar su conducta con arreglo al derecho internacional no obsta para que las actitudes contrapuestas de las partes den lugar a una controversia relativa a la interpretación o la aplicación del tratado. No obstante, los Estados Unidos manifestaron, en el curso de las consultas celebradas en enero de 1988, que "no habían llegado aún a la conclusión de que existía una controversia" entre ellos y las Naciones Unidas, "porque la ley de que se trataba aún no había sido aplicada", y posteriormente, si bien se refirieron a "la presente controversia sobre el estatuto de la Misión de Observación de la OLP", expresaron la opinión de que el arbitraje sería prematuro. Una vez interpuesta la demanda ante un tribunal nacional, informaron a la Corte en su exposición escrita de que no creían que el arbitraje fuera "procedente ni oportuno".

La Corte no podía permitir que consideraciones relativas a lo que sería "procedente" tuvieran precedencia sobre las obligaciones dimanadas de la sección 21. Además, el propósito del procedimiento de arbitraje previsto en esa sección consistía precisamente en la solución de las controversias que surjan entre las Naciones Unidas y el país huésped sin recurso previo a los tribunales internos. Tampoco puede aceptar la Corte que el compromiso de no tomar otras medidas para cerrar la Misión hasta que haya fallado el tribunal nacional ha impedido que surja una controversia.

La Corte estima que el principal objetivo, y tal vez el único, de la *Anti-Terrorism Act* era el cierre de la oficina de la Misión de Observación de la OLP y señala que el propio Ministro de Justicia manifestó que estaba obligado a proceder al cierre. El Secretario General ha impugnado reiteradamente las decisiones previstas primero y luego adoptadas por el Congreso y el Gobierno de los Estados Unidos. En esas circunstancias, la Corte no puede dejar de determinar que las actitudes contrapuestas de las Naciones Unidas y los Estados Unidos indican la existencia de una controversia, cualquiera que sea la fecha en que pueda considerarse que comenzó.

Calificación de la controversia
(Párrafos 46 a 50)

En cuanto a si la controversia se refiere a la interpretación o a la aplicación del Acuerdo relativo a la Sede, las Naciones Unidas han señalado que la OLP ha sido invitada a participar en los períodos de sesiones y en los trabajos de la Asamblea General en calidad de observadora; por lo tanto, le son aplicables las disposiciones de las secciones 11 a 13 y debe permitirse que establezca y tenga locales e instalaciones funcionales adecuados. A juicio de las Naciones Unidas, las medidas previstas por el Congreso y luego adoptadas por el Gobierno de los Estados Unidos serían incompatibles con el Acuerdo si hubiesen de aplicarse a la Misión, y su aprobación había dado lugar, por consiguiente, a una controversia con respecto a la interpretación y la aplicación del Acuerdo.

Una vez aprobada la *Anti-Terrorism Act*, los Estados Unidos previeron, en primer lugar, la posibilidad de interpretarla en forma compatible con sus obligaciones en virtud del Acuerdo, pero, el 11 de marzo, su Representante Permanente interino informó al Secretario General de que el Ministro de Justicia había determinado que, con arreglo a la ley, estaba obligado a cerrar la Misión cualesquiera que fueren esas obligaciones. El Secretario General rechazó esa opinión sobre la base del principio de que el derecho internacional prevalece sobre el derecho interno. Por lo tanto, en una primera etapa las gestiones se referían a la interpretación del Acuerdo y, en ese contexto, los Estados Unidos no negaban que algunas disposiciones de ese Acuerdo eran aplicables a la Misión de Observación de la OLP, pero, en una segunda etapa, los Estados Unidos dieron precedencia a la ley respecto del Acuerdo, y esa actitud fue impugnada por el Secretario General.

Además, los Estados Unidos han adoptado diversas medidas contra la Misión de Observación de la OLP. El Secretario General considera que esas medidas son incompatibles con el Acuerdo. Sin negar esto expresamente, los Estados Unidos manifestaron que las medidas eran adoptadas "cualquiera que fueren las obligaciones que incumban a los Estados Unidos en virtud del Acuerdo". Esas dos posiciones son inconciliables; por consiguiente, existe una controversia entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos acerca de la aplicación del Acuerdo relativo a la Sede.

Podría suscitarse la cuestión de si, en el derecho interno de los Estados Unidos, sólo cabría considerar que se ha aplicado efectivamente la *Anti-Terrorism Act* en caso de que, una vez terminado el proceso judicial ante los tribunales nacionales, se cerrara efectivamente la Misión. Sin embargo, ello no es determinante en relación con la sección 21, que se refiere a la aplicación del Acuerdo, no a las medidas adoptadas en el marco del derecho interno de los Estados Unidos.

La condición de no solución por otros medios convenidos
(Párrafos 51 a 56)

La Corte examina luego si la controversia no ha sido “solucionada mediante negociación u otra forma de arreglo convenido por las partes”, según se dispone en el apartado a) de la sección 21. El Secretario General no sólo invocó el procedimiento de arreglo de controversias, sino que señaló también que, en primer lugar, debían intentarse las negociaciones, y propuso que comenzaran el 20 de enero de 1988. De hecho, el 7 de enero ya se habían iniciado consultas, que continuaron hasta el 10 de febrero. Además, el 2 de marzo el Representante Permanente interino de los Estados Unidos declaró en la Asamblea General que su Gobierno había mantenido contactos periódicos y frecuentes con la Secretaría de las Naciones Unidas “acerca de una solución adecuada de esta cuestión”. El Secretario General ha reconocido que los Estados Unidos no consideran que esos contactos y consultas correspondan formalmente a lo dispuesto en la sección 21, y ha tomado nota de que los Estados Unidos sostienen la posición de que, mientras no termine su evaluación de la situación a que daría lugar la aplicación de la *Anti-Terrorism Act*, no pueden someterse al procedimiento de arreglo de controversias previsto en la sección 21.

La Corte considera que, teniendo en cuenta la actitud de los Estados Unidos, el Secretario General ha agotado en estas circunstancias las posibilidades de negociación que tenía y que las Naciones Unidas y los Estados Unidos no han previsto tampoco “otra forma convenida de arreglo”. En particular, la acción judicial en curso ante los tribunales de los Estados Unidos no puede constituir “una forma convenida de arreglo” en el sentido de la sección 21, considerando que su propósito es hacer aplicar la *Anti-Terrorism Act* y no resolver la controversia acerca de la aplicación del Acuerdo. Además, las Naciones Unidas no han convenido en ningún momento en que la controversia sea resuelta en los tribunales estadounidenses.

Conclusión

(Párrafos 57 y 58)

Por lo tanto, la Corte ha de llegar a la conclusión de que los Estados Unidos deben cumplir la obligación de recurrir al arbitraje. Esa conclusión no variaría aunque fuera necesario interpretar la declaración de que las medidas se han adoptado contra la Misión “cualesquiera que fueren las obligaciones” de los Estados Unidos con arreglo al Acuerdo relativo a la Sede en el sentido de que se refiere no sólo a las obligaciones sustantivas enunciadas en las secciones 11 a 13, sino también a la obligación de someterse a arbitraje prevista en la sección 21. Es suficiente recordar el principio fundamental de derecho internacional de que ese derecho prevalece sobre el derecho interno, un principio largamente confirmado por decisiones judiciales.

Por esas razones, la Corte opina, por unanimidad,

“que los Estados Unidos de América, en su calidad de parte en el Acuerdo entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos de América relativo a la Sede de las Naciones Unidas, de 26 de junio de 1947, tienen la obligación, de conformidad con la sección 21 de ese Acuerdo, de someterse a arbitraje para resolver la controversia entre ellos y las Naciones Unidas.”

*
* *

El *Magistrado Elias* adjunta a la opinión consultiva una declaración en la que expresa la opinión de que la

controversia ya se suscitó cuando el Congreso de los Estados Unidos aprobó la *Anti-Terrorism Act*, promulgada el 22 de diciembre de 1987, y añade que el propósito que persigue el Secretario General sólo puede lograrse si el Congreso dicta una nueva ley de enmienda a la *Anti-Terrorism Act*.

El *Magistrado Oda* agrega una opinión separada, en la que destaca que no existe mayor diferencia de opinión entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos en cuanto a la interpretación de las disposiciones sustantivas del Acuerdo relativo a la Sede que afectan a la Misión de Observación de la OLP y que, por lo que se refiere a la aplicación del Acuerdo, ambas partes entienden que el cierre forzoso de la oficina de la Misión contravendría obligaciones internacionales contraídas por los Estados Unidos. La cuestión es más bien qué medida dentro de la estructura jurídica interna equivaldría a ese cierre forzoso, y las consultas que se han realizado se referían no tanto a la aplicación de las disposiciones sustantivas del Acuerdo (secciones 11 a 13) como a la propia cláusula compromisoria (sección 21). El verdadero problema fundamental es si la legislación nacional puede prevalecer sobre los tratados, cuestión que no se ha pedido a la Corte que resuelva. De ese modo, la Asamblea General no ha sometido a la Corte la cuestión que habría resultado más útil resolver para atender a la preocupación fundamental de la Asamblea.

El *Magistrado Schwebel* mantiene, en una opinión separada, que la conclusión esencial de la Corte es sostenible, pero que la cuestión presentada admite más de una respuesta. Conviene: en que es axiomático que un Estado no puede eludir sus obligaciones internacionales mediante la sanción de legislación interna; en que una parte en una cláusula de arbitraje no puede eludir esa obligación denegando la existencia de una controversia o aduciendo que carece de utilidad someterla al arbitraje; y en que las cláusulas relativas al arbitraje internacional no requieren para su aplicación el agotamiento previo de los recursos internos. Sin embargo, respecto a la interpretación del Acuerdo relativo a la Sede, es evidente que no existe, en el presente caso, una diferencia de interpretación entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos; según el Secretario General, sus interpretaciones “coinciden”. La cuestión esencial es la relativa a saber si existe ya una controversia acerca de la aplicación del Acuerdo o si sólo surgirá cuando la *Anti-Terrorism Act* se aplique efectivamente a la Misión de Observación de la OLP. El Secretario General ha adoptado repetidamente la posición de que sólo surgirá una controversia si los Estados Unidos no dan las seguridades en cuanto al “mantenimiento” de los presentes arreglos respecto a la Misión de la OLP y al “aplazamiento” de la aplicación a ella de la *Anti-Terrorism Act*. Los Estados Unidos han dado seguridades de que no se tomará ninguna medida para cerrar la Misión hasta que los tribunales estadounidenses resuelvan el litigio en curso. No está claro por qué no son suficientes por el momento esas seguridades. En caso de que esa ley se aplique efectivamente, surgirá entonces una controversia que creará la obligación de los Estados Unidos de someterse a arbitraje; en caso de que los tribunales de los Estados Unidos decidan que la *Anti-Terrorism Act* no es aplicable a la oficina de la OLP en Nueva York, no habrá controversia. Sin embargo, puede mantenerse razonablemente, como lo ha hecho el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas, que un fallo de los tribunales de los Estados Unidos contrario a la aplicación de esa ley a la OLP no significará que la controversia nunca haya existido, sino me-

ramente que se le ha puesto fin, consideración que ha llevado al Magistrado Schwebel a votar a favor de la opinión de la Corte.

El Magistrado *Shahabuddeen* adjunta una opinión separada en la que manifiesta que la cuestión fundamental es saber si existía una controversia en la fecha de la solicitud de opinión consultiva, y señala que la Corte no ha determinado la etapa en que se produjo la controversia. A su juicio, la sanción de la *Anti-Terrorism Act* el 22 de diciembre de 1987 enfrentó automáticamente los intereses contrapuestos de las partes en el Acuerdo relativo a la Sede y precipitó una controversia. En cuanto a la sugerencia de que no puede existir ninguna controversia antes de que se haya violado el Acuerdo por el cierre forzado de la oficina de la OLP, el Magistrado *Shahabuddeen* niega por varias razones que ese incumplimiento efectivo constituya una condi-

ción previa, pero, aunque así fuera, podría entenderse que la posición de las Naciones Unidas entraña la alegación de que la promulgación de esa ley, ya sea por sí sola o considerada conjuntamente con las medidas adoptadas para darle cumplimiento, afecta al derecho que las Naciones Unidas tienen en virtud del Acuerdo de asegurar que sus invitados permanentes puedan realizar su actividad en las oficinas que tengan establecidas sin injerencias innecesarias; esa alegación no es tan indefendible que no pueda dar lugar a una verdadera controversia. Las partes convienen en que el cierre forzado de la oficina de la OLP constituiría una violación del Acuerdo, pero no coinciden al interpretar si la *Anti-Terrorism Act* crea por sí misma un incumplimiento efectivo. En consecuencia, existe realmente una controversia relativa a la interpretación del Acuerdo, al igual que a su aplicación.