

Puntos de vista de los Estados Unidos sobre las “Directrices del Comité Jurídico Interamericano sobre Acuerdos Vinculantes y No Vinculantes”

22 de noviembre de 2021

Los Estados Unidos dan la bienvenida a esta oportunidad de brindar sus puntos de vista sobre las “Directrices del Comité Jurídico Interamericano sobre los Acuerdos Vinculantes y No Vinculantes” (de ahora en adelante las “Directrices”). Estos puntos de vista reflejan los comentarios generales sobre las Directrices y sobre la labor del Comité Jurídico Interamericano con relación a las mismas. Los párrafos que siguen no tienen la finalidad de abordar todos los temas incluidos en las Directrices y los comentarios adjuntos, o que impliquen acuerdo o desacuerdo con la opinión/tratamiento del Comité Jurídico Interamericano sobre los asuntos no específicamente abordados.

Como cuestión inicial, los Estados Unidos observan dos consideraciones relacionadas al carácter de las Directrices y el proceso a través del cual las mismas fueron producidas.

En primer lugar, las Directrices reflejan los puntos de vista de los Miembros del Comité Jurídico Interamericano, que prestan sus servicios en el Comité en virtud de sus capacidades individuales. Dichas Directrices no fueron adoptadas por ningún órgano de cualquier Estado Miembro de la Organización de los Estados Americanos, y no deberían ser entendidas como gozando del aval de la OEA o de sus Estados Miembros. Una observación particular en este sentido es que el Comité Jurídico Interamericano adoptó estas Directrices sin que se produjera una oportunidad adecuada para que cualquier otro órgano de la OEA o los Estados Miembros revisaran o efectuaran comentarios sobre aquellas. El Comité Jurídico hizo circular un proyecto cuasi finalizado de las Directrices a los Estados Miembros de la OEA a fin de que hicieran sus contribuciones en marzo de 2020, otorgando un breve lapso de dos meses para que hicieran llegar sus comentarios, lo cual coincidió con las primeras etapas de la pandemia de COVID 19, sin que los Estados tuvieran una oportunidad significativa para revisar y comentar las Directrices y su extenso comentario.

Estos aspectos del proceso a través del cual se adoptaron las Directrices son dejados que desear. Las Directrices abordan cuestiones de gran interés para los Estados Miembros de la OEA, y en las cuales esos mismos Estados participan de manera extensiva. La omisión del Comité Jurídico de hacer participar otros cuerpos de la OEA y otros Estados Miembros de manera más significativa en la revisión de las Directrices lo privó de recibir una perspectiva y un *insight* importante sobre los asuntos abordados en las Directrices. La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas lleva a cabo proyectos similares solo después de brindarse una extensa oportunidad para los comentarios y debates de los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Los Estados Unidos instan al Comité Jurídico a revisar sus procedimientos a fin de evitar falencias similares en su labor futura.

En segundo lugar, y de manera concomitante, las Directrices reflejan tan solo las sugerencias de los miembros del Comité Jurídico sobre los temas que ellos abordan. Como las propias Directrices lo mencionan, ellas “no aspiran de ninguna manera a poseer un estatus legal propio. No es su finalidad codificar el derecho internacional ni ofrecer una vía para su desarrollo progresivo”. En la medida en que las Directrices y sus comentarios expresan puntos de vista sobre temas legales, esos puntos de vista reflejan solamente los pareceres de los miembros del Comité, sin llegar a ser declaraciones acreditadas sobre el contenido o el significado de la legislación internacional o interna. La Asamblea General de la OEA no avaló las Directrices, sino que solamente tomó nota de estas y solicitó al Departamento de Derecho Internacional que recabase los puntos de vista de los Estados Miembros (tal como la presente opinión de los EE.UU.) junto con la distribución de las Directrices. Los Estados Miembros de la OEA no están de ninguna manera sujetos a adoptar las Directrices, ni puede darse por sentado que las mismas reflejen la práctica real de los Estados en lo que hace a la negociación y celebración de instrumentos escritos.

Dejando a un lado estas preocupaciones sobre el proceso, Estados Unidos comparte la opinión general reflejada en las Directrices de que la claridad en los instrumentos escritos suscritos por los Estados puede ser de ayuda en la prevención de malentendidos con respecto al significado y efecto de tales instrumentos y puede hacer con que los mismos sean más efectivos para ayudar a los Estados a avanzar en objetivos compartidos. Estados Unidos está de acuerdo, en particular, en la importancia de que los Estados redacten los instrumentos escritos de manera que reflejen lo más claramente posible sus intenciones con respecto al carácter y a los efectos jurídicos del instrumento. En este sentido, las sugerencias de las Directrices sobre los enfoques de redacción que los Estados pueden adoptar para distinguir entre los instrumentos destinados a crear derechos y obligaciones legales y aquellos que no están destinados a tener tales efectos, pueden ser particularmente útiles. Por el contrario, la utilidad de la sugerencia de las Directrices (en la Directriz 3.2) de que los Estados deben seleccionar una filosofía interpretativa específica para determinar el carácter legal de un instrumento resulta menos clara. Dado que el texto de un instrumento es el medio más confiable para establecer e identificar su carácter legal, el hecho de concentrarse en enfoques de redacción sólidos que reflejen las intenciones compartidas de las partes posee mucho más valor práctico que alentar a los Estados a detenerse o debatir conceptos teóricos más abstractos.

En otros aspectos, las Directrices corren el riesgo de crear confusión y socavar estos objetivos y hacen recomendaciones que van mucho más allá de los requisitos legales aplicables y la práctica regular de los Estados con relación a la elaboración de acuerdos internacionales e instrumentos no vinculantes. Se muestran a continuación algunos ejemplos ilustrativos al respecto.

Las Directrices utilizan la frase “acuerdos no vinculantes” para referirse a instrumentos que no pretenden dar lugar a derechos y obligaciones legales. Al mismo tiempo, las Directrices, apropiadamente, observan que, por lo general, el término “acuerdo” se reserva en la práctica internacional para referirse a instrumentos que dan lugar a derechos y obligaciones legales. Así, la incorporación de la palabra “acuerdo” en el término utilizado para referirse a instrumentos que no tienen efecto legal genera, sin necesidad, una posible confusión sobre este importante punto, minando así un objetivo clave de las Directrices. No constituye práctica de los Estados Unidos

utilizar el término "acuerdo político" para referirse a instrumentos que no dan lugar a derechos u obligaciones legales, y Estados Unidos insta a otros Estados, de manera similar, a evitar su uso.

La Directriz 2.3 va más allá de los requisitos legales aplicables y de la práctica estatal regular, al sugerir que los Estados deben buscar, de manera afirmativa, la confirmación de que la institución de otro Estado está suficientemente autorizada por el Estado para concluir un tratado antes de celebrarlo con esa institución. En general, tal como se refleja en el artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDT), un Estado no puede alegar el hecho de que su consentimiento en obligarse por un tratado ha sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados, a menos que esa violación sea manifiesta y se refiera a una norma de su derecho interno de importancia fundamental. Si bien los Estados deben conducirse de acuerdo con la práctica normal y la buena fe en tales asuntos, el derecho internacional no crea un requisito afirmativo para confirmar la competencia de una institución estatal para celebrar un acuerdo en todos los casos, y el hecho de que un Estado no lo haga no debe crear la presunción de que el acuerdo es inválido. Sobre un punto que emparentado con este, tomamos nota de la declaración en el Comentario a la Directriz 5.4 de que "[un] número de Estados Miembros ... consideran que el incumplimiento de los procedimientos nacionales puede también impedir que los acuerdos interinstitucionales tengan efectos jurídicos internacionales". En general y con sujeción a las consideraciones señaladas anteriormente, los Estados Unidos consideran que esas opiniones son jurídicamente incorrectas. Como se señaló anteriormente, excepto en circunstancias extraordinarias descritas en el artículo 46 de la CVDT, el incumplimiento de un Estado de sus procedimientos internos para la celebración de acuerdos no afecta la validez legal y la eficacia del acuerdo en cuestión. Y el marco legal relevante en este sentido no difiere, ya sea se trate de acuerdos interinstitucionales o acuerdos de gobierno a gobierno.

De manera similar, no existe ningún requisito en el derecho internacional de que los Estados especifiquen explícitamente en el texto de cada instrumento cuál es su carácter legal, como se propone en la Directriz 3.3. Si bien en ciertas ocasiones estas declaraciones pueden ser útiles, con frecuencia serán innecesarias, ya que otros elementos de la redacción del instrumento serán suficientes para reflejar las intenciones de los Estados con respecto a su carácter legal. La ausencia de tal declaración específica no da lugar a ninguna inferencia con respecto al carácter legal del instrumento, y la inclusión de tal declaración no constituye una condición para que el instrumento posea un carácter legal particular.

Finalmente, en armonía con el comentario a la Directriz 5.4.1, un tratado interinstitucional crea obligaciones legales internacionales para el Estado en su conjunto, a menos que las partes acuerden lo contrario. Además, el alcance de la responsabilidad en caso de incumplimiento de un contrato celebrado entre instituciones estatales, incluidos los ministerios nacionales o las unidades territoriales subnacionales de dos o más estados, en la generalidad de los casos será el que se especifique en el contrato o según lo disponga la ley que rige el contrato. No obstante, agradecemos los consejos prácticos y sensatos que se brindan en las Directrices para garantizar que los puntos de vista de las partes estén alineados.

Estados Unidos insta a los Estados miembros de la OEA y a otros lectores de las Directrices a tener en cuenta estas consideraciones al considerar los puntos de vista de los miembros del Comité Jurídico Interamericano reflejados en dichas Directrices.