

“

LA NULIDAD DE TRATADOS: EL CASO DE LA BASE NAVAL EN GUANTÁNAMO ”



AUTOR:

Tania Corrales Figueredo

Estudiante de cuarto año del Instituto Superior de Relaciones
Internacionales Raúl Roa García.
ORCID iD:0000-0002-0253-4650



A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL

Recibido: 10 de octubre de 2020

Aprobado: 6 de noviembre de 2020

RESUMEN

La base aeronaval que Estados Unidos mantiene en Cuba se encuentra ubicada en la parte meridional de la bahía de Guantánamo. Esta ha sido objeto de estudio de disímiles políticos, juristas e historiadores, que mantienen criterios y puntos de vista divergentes en cuanto a la legalidad o no de la Base Naval estadounidense en territorio cubano. Sin embargo, el presente artículo no se centrará en este aspecto, sino en analizar, a la luz del Derecho Internacional Público, las posibilidades que pudieran o no existir en cuanto a la nulidad del vigente tratado de dicho enclave militar.

Palabras claves:

Base Naval en Guantánamo, nulidad, tratado, Convención de Viena, Derecho Internacional

ABSTRACT

The aero-naval base hold by the United States in Cuba is located in the southern part of Guantanamo Bay. It has been an object of study for many different politicians, jurists and historians, all of whom support often divergent criteria and/or points of view regarding the legality of the American Naval Base in Cuban territory. However, the present article will not focus on this specific aspect, but will rather analyze and evaluate, under the light of Public International Law, the possibilities that may or may not exist concerning the nullity of the present treaty.

Key words:

Guantánamo Naval Base, nullity, treaty, Vienna Convention, International Law

INTRODUCCIÓN

La Base Naval de los Estados Unidos de América, instaurada desde 1903, está ubicada en la provincia de Guantánamo y usurpa un área de 117,6 kilómetros cuadrados del territorio nacional de Cuba. Fue instaurada mediante un Tratado firmado entre ambos gobiernos, cuando el sistema político cubano se encontraba subordinado a los intereses estadounidenses. Sin embargo, desde el triunfo revolucionario en 1959, el Gobierno cubano ha emitido discursos ante la comunidad internacional alegando el status ilegal de la Base y el deseo de su cierre por parte del pueblo de la Isla.

Este resulta un tema medular para Cuba, pues constituye parte de los puntos primordiales a solucionar para lograr una normalización entre los gobiernos cubano y estadounidense. Por dicho motivo se ha propuesto realizar el presente artículo donde su objetivo es: analizar, a la luz del Derecho Internacional Público, las posibilidades que pudieran o no existir en cuanto a la nulidad del vigente tratado de la Base Naval en Guantánamo.

Breve reseña del contexto en el que se firmó el primer Convenio de arrendamiento en 1903

Como es conocido, tras numerosos años de campañas militares desarrolladas por el Ejército Libertador en el siglo XIX para lograr la independencia de Cuba con respecto a España, esta se vio menoscabada en 1898 con la intervención militar estadounidense en el territorio cubano. Como parte de la política seguida por los Estados Unidos,

se derogó la Constitución de la Yaya y, seguidamente en 1900, se prosiguió con la elaboración de una nueva Constitución que “redactarían los cubanos”, estableciendo las bases por las que se regirían las nuevas relaciones entre Cuba y Estados Unidos. No obstante, las verdaderas intenciones de la potencia americana saldrían a la luz cuando se derogó la Resolución Conjunta¹ y esta se sustituyó por la Enmienda Platt, la cual formó parte de la nueva Constitución cubana desde el 12 de junio de 1901. Con amenazas de la permanencia de las tropas estadounidenses en territorio nacional, las autoridades cubanas se vieron obligadas a firmar la aceptación de este apéndice constitucional. De esta forma, en 1901, quedó aprobada la Constitución cubana, la cual limitaba la soberanía de su pueblo.

Entre los primeros actos de la República de Cuba estuvo el dar cumplimiento a dos cuestiones incluidas en la Enmienda Platt: el Convenio para estaciones navales y carboneras de febrero de 1903 y el Tratado Permanente de Relaciones del 22 de mayo del mismo año.

El Tratado de Relaciones de 1903, firmado entre la República de Cuba y los Estados Unidos de América, contemplaba el mismo texto de la Enmienda Platt. Sin embargo, exigido así por esta Enmienda: *había que firmar un Tratado, la coyunda era completa y aseguraba su permanencia pues la Constitución podía ser modificada por decisión de los cubanos, mas no así el Tratado*², el cual únicamente podía sufrir cambios de acuerdo con los estadounidenses. (Miranda, 2008)

Por su parte, el Convenio para las estaciones carboneras no se elaboró a partir

de lo dispuesto en el Tratado Permanente de Relaciones de 1903, sino de acuerdo con lo establecido en la cláusula VII de la Enmienda, que, por supuesto, era similar al artículo VII del mencionado Tratado de Relaciones Permanentes.

Análisis sobre los Tratados de la Base Naval en Guantánamo (BNG).

La Convención de Viena sobre derecho de Tratados, celebrada en 1969, establece una serie de artículos y normas que regulan la forma en la que se deben celebrar los tratados y también cuáles pudieran ser los causales de nulidad de dichos acuerdos. Con respecto a este último aspecto, se analizarán los artículos que, al parecer de la autora, resultan lógicos a los efectos de complementar el objetivo del presente escrito.

El artículo 1 de la Sección Segunda de la Convención de Viena establece que un Estado que haya dado su consentimiento en obligarse por un tratado, violando alguna disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados, no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. En este sentido, este artículo no es aplicable para demostrar la nulidad de los Tratados de la BNG pues, si bien en el artículo 2 de la Constitución de 1901 se consagraba el principio de integridad territorial, la Enmienda Platt respaldaba a nivel constitucional dichos Tratados, lo que elimina la posibilidad de considerarlo una violación del derecho interno cubano en aquel momento.

También parece fácil identificar a pri-

mera vista como posible causal de nulidad para el Tratado de 1903 al artículo 52 de la Convención, referido a la coacción sobre un Estado por la amenaza o el uso de la fuerza. Debido al contexto de amenaza bajo el que se firmó la Enmienda Platt, documento que le dio vida jurídica al Tratado de 1903, pudiera considerarse que este es de nulidad absoluta debido a que se ejerció coacción sobre el Estado cubano. En este aspecto coinciden especialistas que han investigado sobre el tema, como bien lo expone Harold Bertot Triana en el libro “Base Naval en Guantánamo. Estados Unidos versus Cuba”. A pesar de estas consideraciones, es esencial remitirse al artículo 4 de la Convención de Viena que expresa el carácter irretroactivo de la misma y enuncia que esta solo se aplicará a los tratados que sean celebrados por Estados después de la entrada en vigor de la presente Convención con respecto a tales Estados. Por tanto, si se hubiera podido considerar la opción de una nulidad absoluta del Tratado de 1903 a partir de una coacción, el artículo 4 de la Convención concibe que se deje a un lado esta hipótesis³.

Por otro lado, según el artículo 53 es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. En este sentido, es importante señalar que en el año 1928 se firmó el Pacto Briand-Kellogg, el cual se reconoce como el primer instrumento jurídico internacional que plasma la posibilidad de que todos los países firmantes renuncien a la amenaza o al uso de la fuerza para la resolución de cualquier tipo de conflicto. No está reconocido o identificado, aunque se ha teorizado al respecto,

sobre la existencia de normas internacionales, antes de 1928, que prohibieran la amenaza o el uso de la fuerza para llevar a cabo un tratado, por tanto, esta opción queda sin solidez alguna.

En 1934, bajo circunstancias totalmente diferentes a las de 1901 y 1903, se firmó un Tratado de Relaciones entre Estados Unidos y Cuba. En este período la potencia americana desarrollaba la política interna del New Deal y como política exterior desplegaba vertiginosamente la del “Buen Vecino”. *La Enmienda Platt no era ya un recurso de dominación imprescindible y su abrogación, más que posible, resultaba útil a la imagen de “buen vecino” que Washington quería vender al resto de los países latinoamericanos y caribeños, en un momento de crisis de su economía y disputa por los mercados internacionales (...)* (Díaz, Cañedo, Triana, & Barrios, 2016)

Fue en ese contexto que los Estados Unidos y Cuba negociaron el nuevo Tratado de Relaciones de 1934. Es por ello que, ante el nuevo Tratado, se abrogó la Enmienda Platt y se eliminó “todo” lo referente a esta, incluyendo un aspecto muy importante para los cubanos contemplado en su artículo III, que fue el de suprimir el derecho de los Estados Unidos a intervenir en los asuntos internos de Cuba. No obstante, la potencia americana estaba dispuesta a realizar esta concesión a cambio de la aceptación por parte de los cubanos de la permanencia de la base naval en Guantánamo y estipularon que todos los actos realizados antes de la firma del nuevo Tratado seguirían siendo considerados legítimos. De igual forma los derechos adquiridos en virtud de los mismos serían mantenidos y protegidos. Por tanto, en esencia, el Tratado de 1934 aún mantenía

vivo el espíritu de la Enmienda⁴. Como diría el escritor estadounidense Waldo Frank: *Franklin Delano Roosevelt canceló la Enmienda Platt, pero retuvo la base naval de Guantánamo. Si se vierte sustancia blanda en un molde y se endurece, puede quitársele el molde y la sustancia conservará su forma. La Enmienda Platt ya no era necesaria: la dependencia de Cuba de los Estados Unidos era una realidad estructural, que sólo un golpe contra la estructura misma podía destruir.* (Cañedo, 2018)

Por lo antes planteado, se puede afirmar que el Tratado de 1934 no estuvo plagado de coacción como bien pudiera afirmarse con el Tratado de 1903, sino que todo fluyó tras un normal proceso negociador, aunque con la particularidad de la desventaja de Cuba con respecto a los Estados Unidos.

Otra variante a considerar se refiere a la terminación de un tratado o retiro de él en virtud de sus disposiciones o por consentimiento de las partes. Sin embargo, no es factible analizar dicha causal de nulidad pues resulta muy evidente que los Estados Unidos no consienten, bajo las condiciones políticas actuales, la finalidad de este tratado, pues ello representaría ir en contra de sus propios intereses.

En el año 2002, tras el derrumbe de las torres gemelas y en el contexto de la lucha contra el terrorismo, los Estados Unidos llevaron a cabo un despliegue de armamento y tropas militares por todo el mundo. La Base naval en Guantánamo no estuvo exenta de ello. En este año el presidente George. W. Bush decide abrir un centro de detención para albergar dentro de los campos X-Ray, Delta y Echo, a prisioneros sospechosos

de nexos con Al-Qaeda y el ejército talibán que fueron capturados en Afganistán (Alzugaray, 2018), convirtiéndose en un centro de torturas. Más tarde esta prisión también llegó a convertirse en centro de reclusión para refugiados cubanos y haitianos interceptados en alta mar y esta ha sido su principal función en los últimos tiempos.

Siguiendo esta línea, la Convención también establece que un tratado puede darse por terminado o suspendido como consecuencia de su violación, en este caso *la violación de una disposición esencial para la consecución del objeto o del fin del tratado* (Convención de Viena de Tratados, 1969). En este sentido, en el Tratado de 1934 se estipulaba que el arrendamiento de la porción de territorio cubano iba a ser usado explícitamente como Base Naval, pero ciertamente las bases navales requieren de centros de detención, aunque normalmente son de corta duración.

A pesar de ello, con la enorme ola de solidaridad internacional que giró alrededor de los Estados Unidos producto del atentado terrorista que vivió su población aquel 11 de septiembre, algunas instituciones estatales se mostraron a favor de cooperar con este país como muestra de apoyo a la situación mundial que se estaba viviendo. Los actos realizados por parte de estas instituciones son conocidos a la luz del Derecho Internacional Público como actos unilaterales. Según el Dr.C. Yusnier Romero Puentes, “el reconocimiento es el acto mediante el cual un Estado constata y acepta la existencia de un hecho, una situación o una pretensión de relevancia internacional. El reconocimiento puede referirse a la existen-

cia de hechos (...), a las pretensiones de Estado, como pueden ser sus derechos respecto a un determinado espacio geográfico o a su participación en una organización internacional”.

Los actos unilaterales son una expresión de voluntad por parte de los Estados que los pronuncian y con ello, manifiestan su intención de obligarse a través de dicho acto. Los debates que hoy trancurren alrededor de los actos unilaterales se centran en si pueden o no ser revocados. Un argumento muy contundente a favor de la teoría de la irrevocabilidad de dichos actos es la regla del estoppel, que consiste en que, *un Estado no puede retractarse de un acto unilateral cuando otro Estado ha adoptado una determinada medida basada en dicho acto* (Romero Puentes, 2017). En la opinión de la autora, estos, exactamente por constituir actos que parten de la voluntad de un Estado, pudieran ser revocados partiendo del mismo principio. Sin embargo, es importante señalar que el Estado cubano, después del 2002 no se ha vuelto a pronunciar en contra de lo que declaró en ese momento, incluso después de haber cambiado las circunstancias a nivel mundial. Al parecer, en Cuba se encuentra arraigada en los juristas la ya mencionada regla del estoppel.

Por otro lado, con el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 hubo un cambio de sistema en el país. Se transitó desde una república con un sistema capitalista que, según Olga Miranda, prácticamente poseía una condición de protectorado, a una nación con un sistema socialista, independiente y soberana. Es por este motivo que el *rebus sic stantibus* o cambio fundamental de

las circunstancias, recogido en el artículo 62 de la Convención de Viena, es una razón que históricamente se ha valorado como una posible causa de finalidad del tratado de la Base Naval en Guantánamo. A pesar de que no es una causal de nulidad, pues esta forma parte de la Sección Tercera de la Convención: terminación de Tratados y suspensión de su aplicación, es importante su análisis por el valor que muchos estudiosos del tema le han concedido.

El cambio de circunstancias consiste en que un tratado podrá darse por terminado cuando cambien o se modifiquen las circunstancias que constituyeron una base esencial del consentimiento de las partes en obligarse y que, ese cambio, tiene efectos suficientes para modificar de modo radical las obligaciones contenidas o que todavía deben cumplirse del tratado en cuestión. El fondo de este asunto es que, acorde a la jurisprudencia, no ha existido algún caso por el que los Tribunales internacionales hayan fallado a favor del cese de un tratado alegando el cambio de circunstancias. Ciertamente sería arriesgado para Cuba presentar este caso utilizando dicho recurso legal en Tribunales internacionales pues, lo que pudiera ocurrir, probablemente, es un fallo a favor de los Estados Unidos.

Por último, ante esta situación, resulta de vital importancia la pertinencia de instancias a las que acudir en caso de un proceso llevado a cabo por Cuba en contra de los Estados Unidos por el litigio de la Base Naval en Guantánamo.

Diversos países en el mundo no reconocen la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), incluida

Cuba, por considerar que muchas veces son las antiguas potencias coloniales o las naciones civilizadas las que se ven constantemente favorecidas por encima de países menos privilegiados, desde el punto de vista socioeconómico en su desarrollo y a los cuales, muchas normas del derecho internacional perjudican, sin dar verdaderas soluciones a los problemas que se presentan (Romero Puentes, 2017). En este sentido, la CIJ posee competencia en materia contenciosa y en materia consultiva⁵ pero, para Cuba, someter casos a la jurisdicción de dicha Corte es una forma de limitar su soberanía y de reconocer, en cierta forma dicha jurisdicción. Por otro lado, los fallos de la CIJ son inapelables y de carácter definitivo. Por tanto, ante el interés cubano de obtener de vuelta incondicionalmente la BNG en el camino a la normalización de las relaciones con Estados Unidos, primeramente, recurrir a la CIJ sería un riesgo que se asumiría y que tendría grandes costos para Cuba si este saliera de una forma inesperada. Además, una simple opinión consultiva de esta Corte que fallara en contra de Cuba, le bastaría a los Estados Unidos para considerar tener toda la potestad requerida y que realmente no existiera posibilidad alguna de que la Isla reclamara nuevamente la devolución de esta porción del territorio ocupado por la BNG.

CONCLUSIONES

El caso de la Base Naval en Guantánamo y la nulidad de sus tratados es un tema complejo que posee muchas teorías al respecto. Ciertamente, violando el principio de la buena fe que se establece en la norma *pacta sunt servanda* en el Tratado de 1903, la figu-

ra jurídica del arrendamiento ha sido violada continuamente en el tiempo. En la actualidad no puede decirse que exista un arrendamiento por el territorio donde está enclavada la Base, ya que el dueño del bien (arrendador) debería tener la potestad de dar finalidad a este acto cuando estime conveniente, no siendo así en el caso de la BNG, pues sus tratados bien estipulan la ocupación del territorio por los Estados Unidos hasta que este lo considere necesario, o sea, en un plazo ilimitado.

Además, a través de la figura jurídica del arrendamiento, el arrendatario debería pagarle al arrendador una suma de dinero, acto que no se ha concretado porque, en primer lugar, es un precio simbólico lo que paga el gobierno estadounidense y, en segundo lugar, Cuba ha resuelto no aceptar dinero alguno, pues ello queda como constancia de un arrendamiento impuesto. Ningún Estado puede ser obligado a renunciar a su soberanía sobre un pedazo de su territorio, aunque técnicamente se diga que solo se trata de arrendamiento sin término o por término indefinido.

Finalmente, puede concluirse que el tema tratado en este artículo no posee una respuesta jurídica, sino puramente política. Por tanto, Cuba debe apelar, ante todo, a la voluntad política de los Estados Unidos, quien ha hecho caso omiso a los reclamos del Gobierno cubano por el regreso de su territorio usurpado.

BIBLIOGRAFÍA

- (1969). Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

- Alzugaray, M. A. (2018, junio 19). Una larga historia de saqueos, agresiones y oprobio (Parte II y Final. Retrieved from Fiscalía General de la República: <https://www.fgr.gob.cu/es/una-larga-historia-de-saqueos-agresiones-y-oprobio-parte-ii-y-final>
- Cañedo, E. R. (2018). El Tratado de las Relaciones de 1934: nuevo rostro de una ilegalidad. Granma.
- Díaz, E. L., Cañedo, E. R., Triana, H. B., & Barrios, R. G. (2016). Base Naval en Guantánamo: Estados Unidos versus Cuba. Ocean Sur .
- Frank, W. (1961). The Prophetic Island: A Portrait of Cuba .
- Miranda, O. (2008). Vecinos Indeseables. La Base Naval de Guantánamo. La Habana: Ciencias Sociales.
- Romero Puentes, Y. (2017). Derecho Internacional Público. Parte General. La Habana: Imprenta Minrex.

NOTAS

1. Bajo el ropaje de “ocupación” para “pacificar” entró el imperialismo yanqui en Cuba, violando su propia declaración de no tener apetitos de dominio político, económico y territorial sobre Cuba, contenido en la Resolución Conjunta del 20 de abril de 1898, la cual finalmente fue derogada pues era el impedimento para legalizar el dominio colonial sobre una República *capitis diminutio*, esto es, con pérdida o disminución de su capacidad civil. (Miranda,

2008)

2. Ver “Tratado Permanente de Relaciones entre la República de Cuba y los Estados Unidos de América de 1903”

3. En el momento de ratificar la Convención de Viena, Cuba realizó una reserva sobre el artículo 4.

4. Ver Artículos II y III del Tratado de Relaciones de 1934.

5. Ver (Romero Puentes, 2017) pag.388-390