

STATUS JURIDICO DE LA BASE DE GUANTANAMO

POR ROLANDO A. WILLIAMS

Desarrollaremos este tema de la situación legal de la base naval de Guantánamo, al que las circunstancias políticas de público dominio han conferido una inusitada importancia, a través de tres puntos fundamentales, a saber: I) Condición jurídica de la base de Guantánamo tal como surge de los tratados internacionales actualmente en vigencia sobre esta cuestión; II) El problema general de la revisión de los tratados y de la cláusula rebus sic stantibus y el estado actual del derecho internacional sobre esas materias; y III) Posibilidad de la aplicación de estos principios generales al caso que nos ocupa.

I) Condición jurídica de la base naval de Guantánamo tal como surge de los tratados internacionales actualmente en vigencia sobre esta cuestión.

Para comenzar a analizar este tema es preciso remontarse hasta los tiempos de la guerra hispano-norteamericana concluida en 1898, en la que los Estados Unidos ayudaron a los rebeldes cubanos a liberarse de la hegemonía española y a adquirir de esa manera su independencia. Siete semanas después de declarada la guerra por los Estados Unidos, la Armada de este país había destruido una flota española en la bahía de Manila en las Filipinas y establecido una cabera de puente en la Bahía de Guantánamo, primera acción victoriosa en tierra donde el comercio del conflicto. Según establecen las crónicas de su época, Cristóbal Colón había desembarcado en dicha bahía en el curso de su segundo viaje, y siglos más tarde ella había servido de guarida a los numerosos piratas de la zona del Caribe, pero lo cierto es que cuando llegaron allí los marinos norteamericanos, el 10 de junio de 1898, el árido lugar se encontraba virtualmente deshabitado. La Armada estableció allí una estación carbonífera y una base para su flota al mando del Rear Admiral W. T. Sampson. El control por parte de los Estados Unidos de la Bahía de Guantánamo fue decisivo en una posterior acción militar librada contra un ejército español de 7000 hombres en la vecina ciudad del mismo nombre situada ocho millas tierra adentro de la bahía. Estas tropas, vencidas allí con la ayuda de los rebeldes cubanos, no pudieron por consiguiente ir en auxilio de la sitiada ciudad de Santiago de Cuba, donde pocas

semanas después fueron liberadas las históricas y decisivas batallas de El Caney y San Juan. De esa manera, y según lo señalado en la actualidad algunos historiadores, la captura de la bahía de Guantánamo durante el curso de la guerra tuvo para el resultado final de ésta, más importancia que la que en su momento se le dio.

Los Estados Unidos entraron en guerra con España luego de una expresa declaración por parte del Congreso de que "no tenía intención alguna de establecer soberanía... o control" sobre territorio cubano y así fue que cuando la paz cesó, los norteamericanos comenzaron a retirar sus fuerzas de la isla y a hacer efectiva la prometeda independencia de Cuba. Bajo el tutelaje de los Estados Unidos se realizaron elecciones en toda la isla y una convención destinada al efecto dio la primera Constitución para la nueva Nación (20 de mayo de 1902). En el art. VII del Apéndice de dicha Constitución se establece lo siguiente: "Para poner en condiciones a los Estados Unidos de mantener la independencia de Cuba y proteger al pueblo de la misma, así como para su propia defensa, el Gobierno de Cuba vendará o arrendará a los Estados Unidos las tierras necesarias para carboneras o estaciones navales en ciertos puertos determinados que se convendrán con el Presidente de los Estados Unidos". Además, en dicha Constitución y en un tratado posterior del 22 de mayo de 1903 celebrado entre ambos países, se establece la facultad, acordada a los Estados Unidos, de intervenir en Cuba a fin de preservar la independencia y el mantenimiento de un gobierno adecuado para la protección de la vida, la propiedad y la libertad individual, y la obligación de Cuba de no celebrar tratados que menoscabaran su independencia o autorizaran a un Estado extranjero a obtener por colonización o con fines militares parte alguna de su territorio, así como la obligación de no contraer empréstitos para cuyo servicio, después de cubrir los gastos corrientes resultaran inadecuados los recursos ordinarios (esta disposición es conocida con el nombre de "Enmienda Platt"). Estas estipulaciones del tratado fueron utilizadas por los Estados Unidos para intervenir en Cuba en varias ocasiones hasta que quedaron sin efecto por un acuerdo firmado el 29 de mayo de 1934 entre ambas naciones.

En cumplimiento de lo convenido en el mencionado artículo de la Constitución de la República de Cuba y en el art. VII de la ley aprobada por el Congreso de Washington el 2 de marzo de 1901, ambos Estados firmaron un convenio el 16 de febrero de 1903, cuyas principales disposiciones son las siguientes:

"Art. I: La República de Cuba arrienda por el presente a los Estados Unidos por el tiempo que las necesitare y para el objeto de establecer en ellas estaciones carboneras o navales, las extensiones de tierra y agua situadas en la Isla de Cuba que a continuación se describen...". (Sigue luego la descripción de las zonas concedidas en arrendamiento, que consistían un total de 45 millas cuadradas en la bahía de Guantánamo aparte de otras extensiones en Bahía Honda).

"Art. III: Si bien los Estados Unidos reconocen por su parte la continuación de la soberanía definitiva de la República de Cuba sobre las extensiones de tierra y agua arriba descritas, la República de Cuba consiente por su parte, en que, durante el período en que los Estados Unidos ocupen dichas áreas a tenor de las estipulaciones de este Convenio, los Estados Unidos ejerzan jurisdicción y señorío completo sobre dichas áreas..."

Las disposiciones de este Tratado fueron completadas por otro, firmado el 2 de julio de 1903, en el cual se reglamentaba dicho arrendamiento y se establecía:

"Art. I: Los Estados Unidos de América acuerdan y estipulan pagar a la República de Cuba la suma anual de dos mil pesos en moneda de oro de los Estados Unidos durante todo el tiempo que éstos ocuparen y usaren dichas áreas de terreno..."

En cumplimiento de lo estipulado en ambos convenios, se dio posesión a los Estados Unidos el 10 de diciembre de 1903 de las áreas de tierra y agua arrendadas a dicha nación para el establecimiento de una Estación Naval en Guantánamo.

Es necesario destacar que los Estados Unidos renunciaron posteriormente a sus derechos sobre la Estación Naval de Bahía Honda. La única aradura que queda entre ambos países, el único resabio de aquella guerra, es pues la posesión por los Estados Unidos de la Base de Guantánamo donde ya sus marinos se habían instalado durante el curso de las hostilidades, según hemos visto anteriormente.

Desde aquel entonces hasta el presente los sucesivos gobiernos norteamericanos, conscientes del gran valor estratégico de la base que se ha elevado enormemente con la apertura del Canal de Panamá, no han hecho otra cosa que incrementar la importancia y tamaño de las instalaciones en dicha zona, se han aumentado consiguientemente los efectivos militares y se han realizado cuantiosas inversiones que junto a los aportes privados llegan a una cifra cercana al billón de dólares: depósitos de petróleo para aprovisionamiento de los buques, edificios administrativos y para viviendas de las dotaciones permanentes de marinos, plantaciones, ingenios de azúcar, varios hoteles, etc., aparte de todo el material necesario para el mantenimiento de la gran cantidad de buques que constituyen la Flota del Atlántico de los Estados Unidos. Su población permanente es actualmente de unas 6000 personas que habitan en una extensión de tierra de 28.821 acres.

Ahora bien, a la luz de todos estos antecedentes, ¿cuál es la situación jurídica de la Base de Guantánamo? Es indudable que se trata de un típico caso de arrendamiento internacional, en el cual si bien Cuba mantiene su soberanía sobre el territorio arrendado, los Estados Unidos gozan de todos los derechos inherentes al ejercicio de esa soberanía, o sea los derechos de jurisdicción y de policía. Todo esto está claramente establecido en los tratados. En cuanto al plazo por el cual se concede el arrendamiento, es prác-

rica generalizada en el derecho internacional que ésto se realicen por plazos largos (el más usual es de 99 años). Sin embargo, en este caso no se ha establecido ningún plazo fijo y se ha estipulado solamente que los Estados Unidos podrán continuar atendiendo dicho territorio "por el tiempo que lo necesitaren". Hay pues una cláusula que establece que los Estados Unidos podrán en cualquier momento abandonar la base y dar por extinguido el tratado; en cambio Cuba no goza del mismo derecho. Aquí reside parte todo el nudo del problema ¿Existe, dentro del derecho internacional, alguna norma que permita a Cuba denunciar el tratado a pesar de que no hay cláusula expresa que lo autorice? ¿Es posible aplicar a este caso la doctrina de la revisión de los tratados y la de la cláusula rebus sic stantibus? Pero antes de poder contestar a estas preguntas es necesario que hagamos previamente un breve análisis de las controversias que suscitan estas doctrinas en el campo del derecho internacional y las posibilidades que existen de aplicarlas a los casos que se presentan en la práctica.

II) El problema general de la revisión de los tratados y de la cláusula rebus sic stantibus y el estado actual del derecho internacional sobre estas materias.

Como sabemos, una de las normas básicas del derecho internacional es aquella que establece que las obligaciones se contraen para cumplirlas o sea el principio "pacta sunt servanda", al cual algunos autores como Anzilotti consideran como la norma hipotética o axiomática fundamental del derecho internacional, cuya validez es indemostrable. Sin embargo, una de las mayores críticas que deben soportar estos autores es aquella que señala que toda norma hipotética fundamental debe ser absoluta y no calificada y que el principio pacta sunt servanda se halla calificado por la norma rebus sic stantibus, en virtud de la cual no se cumple dicho principio en ciertas ocasiones. Es decir, que la norma rebus sic stantibus vendría a ser una excepción al principio que impone el cumplimiento de las obligaciones. Pero, ¿es esa excepción? ¿La norma rebus sic stantibus es una norma del derecho internacional? Ello es lo que trataremos de dilucidar.

Dice Rousseau que se da el nombre de doctrina rebus sic stantibus a la teoría según la cual un cambio esencial en las circunstancias de hecho que contribuyeron a la conclusión de un tratado puede dar lugar a la caducidad del mismo o, por lo menos, afectar su fuerza obligatoria.

Para una gran parte de la doctrina todo tratado debe ser considerado como concluido una cláusula tácita, en virtud de la cual dicho convenio no se cumplirá en caso de que las circunstancias de hecho que llevaron a su conclusión se hayan modificado de una manera tal que el cambio no sea imputable a las partes ni haya podido ser previsto por ellas en el momento de la firma. Es una traslación de aquello que en derecho civil y administrativo llamamos doctrina de la imprevisión, al campo internacional. Esta doctrina se aplica en los casos en que un acontecimiento imprevisible, al que los

italianos llaman "scopolgimento" y los franceses "bouleversement", hace inmediatamente oneroso el cumplimiento de una obligación.

La ejecución permanente de un tratado es para estos autores contraria a la naturaleza de las cosas y así dice Fauchille: "Los tratados negociados sin fijación de duración deben siempre separarse como que contienen una cláusula rebus sic stantibus, es decir, que han sido firmados bajo la reserva tácita de que cesarán de estar en vigor cuando las circunstancias bajo las cuales fueron negociados hayan cesado de existir; el fin de ese tratado debe inevitablemente seguir a la desaparición de las causas que lo motivaron; con el tiempo esa convención se ha tornado inútil o abusiva, ya que las relaciones de los Estados se han modificado, sus situaciones respectivas han sufrido la influencia de cambios en sus intereses económicos o políticos". (P. Fauchille, *Traité de Droit International Public*, 1926).

Por su parte Weiss, ex presidente de la Corte Permanente de Justicia Internacional, afirma que "la regla rebus sic stantibus significa que los tratados internacionales, por lo menos los tratados perpetuos negociados sin limitación de duración, se reputan haber sido firmados bajo la condición resolutoria tácita de que sólo estarán en vigor mientras las circunstancias bajo cuyo imperio y en vista de las cuales ellos fueron negociados, no sufren modificación". Lord Granville opina que el repudio unilateral de un tratado es ilícito; pero que, en cambio, en virtud de la cláusula que estudiamos, un Estado tiene facultad de pedir la revisión a la contraparte. En sentido análogo se pronuncian, entre otros, Westlake (*International Law*, pág. 284) y Rivero (*Principes de Droit de Gens*).

Por el contrario, algunos juristas se oponen a esta doctrina. Así, Soppet se opone al principio de la sanidad de los tratados, *pacta sunt servanda*, y Alejandro Alvarez, ante la reclamación de Bolivia ante la Sociedad de las Naciones, denunciando el tratado con Chile, celebrado en 1904, sostuvo que la cláusula rebus sic stantibus había muerto y que era reemplazada por el art. 19 del Pacto de la S. d. N. que, a su juicio, había condeñado el principio que aquélla envolvía. Esta posición fue reafirmada por el jurista chileno en los Congresos de Río de Janeiro de 1927 y La Habana de 1928 (VI Conferencia Internacional Americana).

Podemos concluir, sin embargo, en que la mayoría de los autores son favorables a la admisión de la doctrina "rebus sic stantibus". Pero en la práctica se vino a caer en cuenta de que la aplicación libre de esta regla se prestaba a abusos, y comenzó un movimiento de reacción contra su aplicación ilimitada, basándose en el principio de la sanidad de los tratados. En de advertir, por esta parte, que la cláusula en cuestión es aplicable solamente a las convenciones concluidas sin fijación de duración, y no a las demás, para las cuales reza el principio fundamental *pacta sunt servanda*, considerado como una garantía de paz social.

Vemos ahora cuál ha sido la experiencia internacional en lo que respecta a esta materia. El precedente de mayor importancia es el Protocolo

de Londres del 17 de enero de 1871, firmado como consecuencia de la denuncia realizada por Rusia de las cláusulas referentes a la neutralización del Mar Negro contenidas en el tratado de París del 30 de marzo de 1856; este protocolo, considerado como el caso que más se opone a la libre aplicación de la famosa cláusula, decía: "Los plenipotenciarios de Alemania, de Inglaterra, de Austria, de Italia, de Rusia y de Turquía, reunidos, reconocen que es un principio esencial del derecho de gentes que ninguna potencia pueda librar de los compromisos de un tratado, ni modificar sus estipulaciones, sino después de haber obtenido el consentimiento de las partes contratantes por medio de acuerdo amistoso".

Posteriormente se produjeron varios otros casos de denuncia, entre ellos:

1º) Denuncia del art. 25 del Tratado de Berlín de 1878 por parte de Austria-Hungría en 1908; 2º) Denuncia formulada y puesta en vigor por Bolivia en 1920 ante la Sociedad de las Naciones del Tratado celebrado en 1904 con Chile, etcétera.

El examen de la práctica internacional —dice Rousseau— especialmente en la época contemporánea, revela una serie de casos de denuncia unilateral de los tratados por aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus* que constituyen esos tantos actos de violencia que sólo han tenido éxito por razones de oportunidad política.

Esa facultad a la revisión de los tratados, existe, pues, pero es necesario reglamentar el procedimiento a seguir que generalmente ha sido —como hemos visto— más o menos arbitrario, limitándose muchas veces a una simple denuncia, justificada o no. Lo racional sería recurrir a alguno de los procedimientos pacíficos empleados normalmente en el derecho internacional: consulta diplomática a iniciativa del Estado reclamante, readaptación en virtud de una cláusula del mismo tratado, o revisión por vía política, tal como la que estableció el Pacto de la Sociedad de las Naciones en su Art. 19 al decir: "La Asamblea puede, de tiempo en tiempo, invitar a los miembros a que revisen los tratados que hayan llegado a ser inaplicables y examinen las situaciones internacionales cuyo mantenimiento pueda poner en peligro la paz del mundo".

Este artículo del Pacto de la Sociedad de las Naciones nunca ejerció su competencia para invitar a la revisión de los tratados.

En cuanto a la Carta de la O.N.U., no ha incluido en su texto ningún artículo semejante a aquel del Pacto de la Sociedad de las Naciones, debido a la oposición decisiva de la U.R.S.S. en el seno del Comité de funciones políticas de la Conferencia de San Francisco. (Se rechazó una enmienda presentada el 7 de junio de 1945 por Egipto, Brasil y México que atribuía competencia a la Asamblea General para la revisión de los tratados).

Sin embargo, algunos autores opinan que se puede considerar comprendida esta facultad en el Art. 14 de la Carta cuando dice: "La Asamblea Ge-

nal podrá recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualquiera situación, sea cual fuere su origen..." El origen puede ser un tratado cuya revisión podría en consecuencia recomendarse.

En el ámbito americano es preciso señalar el Art. 13 de la Convención de Tratados de 1928, adoptada en la VI Conferencia Internacional Americana de La Habana, que admite la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus* al decir: "Podrá igualmente declararse la caducidad de un tratado cuando éste sea permanente y de aplicación no continua, siempre que las causas que le dieron origen hayan desaparecido y pudiere lógicamente deducirse que no se presentarán en el futuro. La parte contratante que alegare esta caducidad, al no obtener el asentimiento de la otra o de las otras, podrá acudir al arbitraje, sin cuyo fallo favorable y mientras éste no se dicte, continuarán en vigor las obligaciones contraídas".

Ahora bien, una vez realizado ese breve análisis, podemos entrar de lleno a la solución del caso en cuestión.

III) Posibilidad de la aplicación de estos principios generales al caso que nos ocupa.

En páginas anteriores hemos llegado a la conclusión de que la República de Cuba ha constituido un arrendamiento sobre la base naval de Guantánamo en favor de los Estados Unidos "por el tiempo que éstos la necesitaren" y mediante el pago de una suma anual de \$ 2.000 en moneda de oro de los Estados Unidos (al cambio actual 3.385 dólares estadounidenses).

Ahora bien, a la luz de lo que hemos analizado en el punto II, podemos establecer una primera premisa: Cualquier acto unilateral que equivalga a la denuncia de los tratados en vigencia, por parte de la República de Cuba, constituiría un acto de violencia, contrario al derecho internacional y que le acarrearía por lo tanto la consiguiente responsabilidad.

La única solución para Cuba sería pues la de entablar negociaciones bilaterales con los Estados Unidos a fin de llegar a un acuerdo pacífico y eventualmente a la firma de un nuevo tratado que contemplase más equitativamente los intereses de las partes (según hemos visto la revisión de los tratados podría ser recomendada incluso por la Asamblea de la ONU, en virtud del art. 14 de la Carta). En caso de no llegarse a un acuerdo por esta vía, el asunto podría ser sometido, siempre que las partes consintieran en ello, a un tribunal de arbitraje o a la Corte Internacional de Justicia.

A nuestro juicio, la sentencia de la Corte o el laudo arbitral debería tomar en cuenta las siguientes circunstancias:

- 1°) Los tratados vigentes constituyen un arrendamiento por tiempo indeterminado, pero como no se trata de convenios que establecen prestaciones sucesivas, no es aplicable el art. 13 de la Convención Interamericana de Tratados.

- II*) Las circunstancias de hecho que llevaron a la firma de los tratados han variado si bien no en forma sustancial:
- a) Los tratados han sido firmados en momento en que Cuba nacía a la vida independiente y tenía ciertos deberes morales hacia sus aliados en la guerra con España; estos vínculos actualmente han desaparecido.
 - b) Con la apertura del Canal de Panamá la importancia estratégica y por consiguiente el valor de la Base han aumentado notablemente.
- III*) El enorme perjuicio económico y militar que causaría a los Estados Unidos la pérdida de la Base. Ello hace imposible todo tipo de indemnización por parte de Cuba, ya que la cifra sería fabulosa.
- IV*) Si bien es verdad que los tratados perpetuos son contrarios a la naturaleza de las cosas, es necesario tener en cuenta que sólo han transcurrido 62 años desde la firma de los tratados, cuando la mayoría de los arrendamientos se conceden por 99 años.

Por todo ello concluimos en que la sentencia de la Corte o el laudo arbitral debería declarar válidos y vigentes los tratados entre ambas naciones que se refieren a ese tema y no susceptibles de revisión, salvo por acuerdo entre las partes; pero, en cuanto al precio del arrendamiento, consideramos que de acuerdo a todo lo expuesto debería fijarse uno mucho mayor y en consonancia con el actual valor de dicho territorio. Ello, a nuestro juicio estaría de acuerdo con la justicia, la equidad y los principios del derecho internacional.