



## Asamblea General

Distr.  
GENERAL

A/42/915/Add.5  
13 de septiembre de 1988  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLES

Cuadragésimo segundo período de sesiones  
Tema 136 del programa

### INFORME DEL COMITE DE RELACIONES CON EL PAIS HUESPED

#### Informe del Secretario General

#### Adición

1. En la oportunidad más reciente en la cual la Asamblea General examinó la controversia que se había planteado con el país huésped con motivo de las acciones incoadas por éste con miras a aplicar su legislación nacional, la Ley contra el Terrorismo de 1987, de modo tal de compeler a la clausura de la Misión Permanente de Observación de la Organización de Liberación de Palestina (OLP) ante las Naciones Unidas, en Nueva York, la Asamblea General aprobó la resolución 42/232, de 13 de mayo de 1988. En virtud de esa resolución se pidió una vez más al Secretario General que informara a la Asamblea General de la evolución de dicho asunto.
2. Al tiempo de aprobarse la resolución, los Estados Unidos habían ya entablado demanda contra la OLP ante un tribunal nacional de los Estados Unidos (A/42/915/Add.4, párrs. 6 a 8) con la mira de obtener autorización judicial para clausurar la Misión de Observación de la OLP conforme a lo dispuesto en la Ley contra el Terrorismo. El 8 de junio de 1988 el Tribunal de Distrito de los Estados Unidos correspondiente al Distrito Sur de Nueva York recibió los alegatos orales de los abogados en los autos Estados Unidos de América contra la Organización de Liberación de Palestina y otros. En esa audiencia se reconoció oficialmente a las Naciones Unidas la calidad de amicus curiae en la causa. El 1º de junio de 1988 las Naciones Unidas, por intermedio de sus representantes, habían presentado al Tribunal un escrito amicus curiae, con sus correspondientes apéndices.
3. El 29 de junio de 1988 el Honorable Edmund L. Palmieri, Magistrado de Distrito de los Estados Unidos, pronunció la sentencia del Tribunal de Distrito, que figura en el anexo al presente informe. En dicha sentencia el Tribunal no hizo lugar al pedido de autorización presentado por los Estados Unidos. En la sentencia figuran diversas cuestiones de interés para las Naciones Unidas, que pueden resumirse del siguiente modo:

a) La Ley contra el Terrorismo y el Acuerdo relativo a la Sede

El Tribunal observó que las leyes escritas y los tratados de los Estados Unidos tenían el máximo rango legal dentro del ordenamiento jurídico del país, sin que la Constitución de los Estados Unidos estableciera ninguna diferencia jerárquica entre unas y otros. El Tribunal determinó que únicamente tenía primacía la ley cuando un tratado era incompatible con una ley promulgada posteriormente y el Congreso hubiera indicado claramente que lo que se pretendía era invalidar el tratado mediante la promulgación de esa ley.

En el caso de autos el Tribunal señaló que tanto el texto mismo del Acuerdo relativo a la Sede como la práctica de los Estados Unidos obligaban a los Estados Unidos a permitir a la OLP el tránsito, la entrada y el acceso a la Sede de las Naciones Unidas. Asimismo, determinó que esos derechos no podían ejercerse eficazmente sin contar con una oficina. Además, la Ley contra el Terrorismo no había modificado las obligaciones de los Estados Unidos en virtud del Acuerdo relativo a la Sede porque no revelaba el propósito manifiesto del Congreso que era necesario para que el Tribunal pudiera actuar en contravención del Acuerdo relativo a la Sede. El Tribunal hizo ver que la Ley contra el Terrorismo omitía toda referencia al Acuerdo relativo a la Sede y que, a pesar de que la sección de la Ley contra el Terrorismo en la que se prohibía el mantenimiento de una oficina, se aplicaba "no obstante cualquier disposición legal en contrario", ello no entendía que se aplicara no obstante cualquier tratado.

b) El deber de sometimiento a arbitraje

El Tribunal rechazó el argumento de que debía quedar a la espera de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia respecto de la obligación de los Estados Unidos de someter una cuestión a arbitraje. En efecto, el Tribunal determinó que no podía obligar a los Estados Unidos a que sometieran a arbitraje la controversia, so pena de excederse en sus facultades. En el caso de autos se planteaban cuestiones de política internacional, ámbito que generalmente escapaba a la competencia de los tribunales. Al poder ejecutivo correspondía la decisión final sobre el modo en que los Estados Unidos debían hacer frente a sus obligaciones dimanadas de tratados. Además, el Tribunal destacó que la controversia se refería a la interpretación del derecho interno, la Ley contra el Terrorismo, y como cuestión de derecho interno correspondía a los órganos judiciales interpretar obligaciones internacionales como las derivadas del Acuerdo relativo a la Sede y conciliarlas, cuando fuera posible, con el derecho interno.

4. De conformidad con las disposiciones procesales pertinentes, los Estados Unidos tenían 60 días de plazo a contar de la fecha de la sentencia en cuestión para presentar apelación. El 29 de agosto de 1988 el Departamento de Justicia de los Estados Unidos anunció que los Estados Unidos habían decidido no apelar la sentencia del Tribunal de Distrito.

5. El Secretario General acogió con beneplácito la decisión de los Estados Unidos de no apelar. La controversia entre las Naciones Unidas y su país huésped respecto de la Misión de Observación de la OLP ha llegado, pues, a su fin.

/...

A/42/915/Add.5  
Español  
Página 3

ANEXO

TRIBUNAL DE DISTRITO DE LOS  
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA  
DISTRITO SUR DE NJEVA YORK

----- x  
: :  
Demandante: LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. : 88 Civ. 1962 (ELP)  
: :  
Demandados: LA ORGANIZACION DE LIBERACION DE : MANDAMIENTO Y OPINION  
PALESTINA Y OTRAS PERSONAS : :  
: :  
----- x

Comparecientes:

En representación del Ministerio Fiscal:

Rudolph W. Giuliani, Fiscal de los Estados Unidos de América  
Richard W. Mark, Fiscal Auxiliar de los Estados Unidos de América  
Southern District of New York  
One St. Andrew's Plaza  
New York, New York 10007

John R. Bolton, Procurador General Adjunto  
Mona Butler  
David J. Anderson  
Vincent M. Garvey  
United States Department of Justice  
Civil Division, Room 3335  
Washington, D.C. 20530

En representación de la Organización de Liberación de Palestina, de la Misión de la OLP ante las Naciones Unidas, de Zuhdi Labib Terzi de Riyad H. Mansour, de Nasser Al-Kidwa y de Veronica Kanaan Pugh en su calidad de demandados:

Ramsey Clark  
Lawrence W. Schilling  
36 East 12<sup>th</sup> Street  
New York, New York 10003

En representación del demandado Riyadh H. Mansour\*:

Leonard B. Boudin  
Michael Krinsky  
David Golove  
Nicholas E. Poser  
David B. Goldstein  
Rabinowitz, Boudin, Standard, Krinsky & Lieberman  
740 Broadway - Fifth Floor  
New York, New York 10003

En representación de las Naciones Unidas y en su calidad de amicus curiae\*\*:

Keith Highet  
Joseph D. Pizzurro  
Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle  
101 Park Avenue  
New York, New York, 10178-0061

En representación del Colegio de Abogados de la Ciudad de Nueva York y en su  
calidad de amicus curiae\*\*:

Sheldon Oliensis, Presidente  
Saul L. Sherman  
Stephen L. Kass  
Association of the Bar of the City of New York  
42 West 44th Street  
New York, New York 10036

---

\* Los abogados que se mencionan a continuación pidieron que se desestimara la acción en nombre del señor Mansour y presentaron un escrito. Luego de esa petición, el señor Mansour fue representado por los señores Clark y Schilling.

\*\* Las Naciones Unidas y el Colegio de Abogados de la Ciudad de Nueva York solicitaron comparecer en calidad de amici curiae. Este tribunal considera que ambos amici curiae tiene interés legítimo en el litigio, incluso a nivel de tribunal de distrito, y que su participación resulta deseable. Por consiguiente, ha lugar su solicitud. Véase S. & E.D.N.Y. Gen. R. 8; cf. Fed. R. App. P. 29; S.Ct. R. Prac. 36.3. Debe añadirse que se permitió que el Sr. Carl-August Fleischhauer, Secretario General Adjunto y Asesor Jurídico de las Naciones Unidas, se dirigiese a este tribunal al comienzo de las alegaciones de la defensa, que tuvieron lugar el 8 de junio de 1988.

MAGISTRADO PALMIERI:

La Ley contra el Terrorismo de 1987 1/ es el centro de atención de este litigio, en el que se ventila el derecho de la Organización de Liberación de Palestina (OLP) a mantener abierta su oficina para desarrollar su labor como observadora permanente ante las Naciones Unidas. El caso que se plantea ante este tribunal se basa en la petición del Gobierno de los Estados Unidos de que se dicte un mandamiento judicial de cierre de dicha oficina, petición que debe desestimarse según los demandados.

I

Antecedentes

La Sede de las Naciones Unidas en Nueva York se estableció como enclave internacional en virtud del Acuerdo entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos de América relativo a la Sede de las Naciones Unidas 2/ (en lo sucesivo, el "Acuerdo relativo a la Sede"). El Acuerdo se suscribió después de que los Estados Unidos, uno de los principales fundadores de las Naciones Unidas, invitaran a la Organización a establecer su Sede en dicho país 3/.

Como foro y centro de reunión de todos los países, las Naciones Unidas se constituyeron, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 1 de su Carta, para:

mantener la paz y la seguridad internacionales ...; fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos ...; realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario ...; servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

---

1/ Título X de la Ley de Autorización de Relaciones Exteriores para el Ejercicio Económico 1988-89. Pub. L. 100-204, §§ 1001-1005, 101 Stat. 1331, 1406-07; 22 U.S.C.A., §§ 5201-5203 (West Supp. 1988). Se adjunta como Apéndice A.

2/ Res. 169 (II) de la Asamblea General, segundo período de sesiones, 11 U.N.T.S. 11, No. 147 (1947). 61 Stat. 756, T.I.A.S. No. 1676, autorizado por S.J. Res. 144, 80th Cong., 1st Sess., Pub. L. 80-357, recogido en 22 U.S.C., § 287, nota (1982). Nos referimos al Acuerdo relativo a la Sede como un tratado, ya que no procede que en este caso establezcamos distinciones entre las diversas modalidades que pueden adoptar los acuerdos internacionales. La legislación aplicable se refiere a todas las modalidades, entre las que se incluye el Acuerdo relativo a la Sede. Véase Weinberger v. Rossi, 456 U.S. 25, 29-30 (1982).

3/ H. Con. Res. 75, 79th Cong., 1st Sess., 59 Stat. 848 (1945).

En la actualidad, 159 miembros de las Naciones Unidas mantienen misiones ante la Sede de la Organización en Nueva York. Véase Servicio de Protocolo y Enlace de las Naciones Unidas, Permanent Missions to the United Nations No. 262 3-4 (1988) (en lo sucesivo, Permanent Missions No. 262). Además, y desde su constitución, las Naciones Unidas han invitado a participar en sus actuaciones a diversos observadores no miembros. Véase Misiones permanentes ante las Naciones Unidas: informe del Secretario General, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuarto período de sesiones, Sexta Comisión, anexo (tema 50 del programa), págs. 18 y 19, párr. 14, documento A/939/Rev.1 (1949) (en lo sucesivo, Misiones permanentes: informe del Secretario General). Entre ellos figuran varios Estados no miembros 4/, organizaciones intergubernamentales 5/ y otras organizaciones 6/ que tienen en la actualidad "misiones permanentes de observación" en Nueva York.

La OLP está incluida en la última de esas categorías y está presente en las Naciones Unidas en calidad de invitada de la Organización. Véase el Acuerdo relativo a la Sede, § 11, 61 Stat. pág. 761 (22 U.S.C. § 287, nota). Por otra parte, la OLP carece de los atributos usuales de la soberanía, no está acreditada ante el Gobierno de los Estados Unidos 7/ y no goza de inmunidad diplomática 8/. No existe ningún Estado reconocido cuyo gobierno se atribuya. La OLP sostiene que es la única representante política del pueblo palestino. Véase, en general, Kassim, The Palestine Liberation Organization Claim to Status: A Juridical Analysis Under International Law, 9 Den. J. International L. & Policy 1 (1980). No obstante, la OLP se considera representante de un Estado, con derecho a ser reconocida en sus relaciones con otros gobiernos, y se estima que mantiene relaciones diplomáticas con un centenar de países. Ibid, pág. 19.

---

4/ Mónaco, la República de Corea, la República Popular Democrática de Corea, San Marino, la Santa Sede y Suiza. Permanent Missions No. 262, págs. 270-77.

5/ El Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano, la Comunidad Económica Europea, la Conferencia Islámica, el Consejo de Ayuda Mutua Económica, la Liga de los Estados Arabes y la Organización de la Unidad Africana, Permanent Missions No. 262, págs. 278-84.

6/ La OLP y la Organización Popular del Africa Sudoccidental (SWAPO). Permanent Missions No. 262, págs. 285-86.

7/ Carta de fecha 16 de octubre de 1986 dirigida al Sr. Jack Kemp, miembro de la Cámara de Representantes, por el Sr. George P. Shultz, Secretario de Estado ("La Misión de Observación de la OLP ... no está en ningún modo acreditada ante el Gobierno de los Estados Unidos"), reproducida en 133 Cong. Rec. E 1.635-36 (edición diaria de 29 de abril de 1987); accord 1 Restatement (Third) Foreign Relations Law of the United States, § 202, Reporters's Note, pág. 84 (1988).

8/ Cuando no existe acreditación, no se goza de inmunidad diplomática. Cf. United States v. Kostadinov, 734 F.2d 905, 907 (2d. Cir. 1984), certiorari denegado, 4690 U.S. 881 (1985).

En 1974, las Naciones Unidas invitaron a la OLP a convertirse en observadora ante la Organización 9/ y, en concreto, a "participar en los períodos de sesiones y en los trabajos de la Asamblea General en calidad de observadora" 10/. Inmediatamente se incoaron las oportunas actuaciones, de conformidad con el ordenamiento legal estadounidense, para impugnar el derecho de los representantes de la OLP a entrar en los Estados Unidos y a acceder a la Sede de las Naciones Unidas. El Magistrado Constantino desestimó tales actuaciones en el caso Anti-Defamation League of B'nai B'rith v. Kissinger, Demanda Civil No. 74 C 1545 (E.D.N.Y., 1° de noviembre de 1974). En su fallo, reconoció a un representante de la OLP su derecho a permanecer en Nueva York y a acceder a la Sede de las Naciones Unidas, aunque sólo pudiera desplazarse libremente dentro de un radio de acción de 25 millas, contadas a partir de Columbus Circle en Manhattan, en virtud de ciertas limitaciones que la normativa sobre visados había impuesto al personal de la OLP. En el fallo se manifestaba lo siguiente:

El problema debe examinarse a la luz de la responsabilidad especial que incumbe al Gobierno de los Estados Unidos, en el sentido de facilitar el acceso a las Naciones Unidas de conformidad con lo establecido en el Acuerdo relativo a la Sede. A los efectos del caso que nos ocupa, conviene destacar que, entre los objetivos fundamentales de las Naciones Unidas, figura el de servir de foro de debates pacíficos que lleguen a sustituir a la violencia como medio de solución de los problemas que se planteen. Nuestra responsabilidad respecto a las Naciones Unidas puede exigir que, en ocasiones, expidamos visados a ciertas personas que suscitan el rechazo de determinados sectores de nuestra sociedad.

Ibid., texto transcrito en la pág. 37, recogido en parte en Department of State, 1974, Digest of United States Practice in International Law, 27, 28.

Desde 1974, y debido principalmente al Acuerdo relativo a la Sede, al que nos referiremos más adelante, la OLP ha desarrollado ininterrumpidamente sus funciones de observadora permanente, sin que se pusiesen obstáculos al mantenimiento de su Misión ante las Naciones Unidas.

---

9/ Resolución 3237 de la Asamblea General, Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 31 (tema 108 del programa), pág. 4, documento A/9631 (1974) de las Naciones Unidas.

10/ Ibid.; véanse también las resoluciones 3236 y 3210 de la Asamblea General, Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 31 (tema 108 del programa), págs. 3 y 4, documento A/9631 (1974) de las Naciones Unidas.

II

La Ley contra el Terrorismo

En octubre de 1986, varios miembros del Congreso pidieron al Departamento de Estado que cerrase las oficinas de la OLP en los Estados Unidos 11/. Al no prosperar su solicitud, presentaron una serie de proyectos de ley para conseguir su objetivo 12/.

De resultas de ello, se promulgó una Ley contra el Terrorismo (22 U.S.C., §§ 5201-5203), cuerpo normativo que presenta características singulares. No hemos encontrado ninguna ley comparable en toda la historia de la legislación aprobada por el Congreso. En ella se afirma que la "OLP es una organización terrorista y una amenaza para los intereses de los Estados Unidos y de sus aliados, así como para el derecho internacional, y que no debiera disfrutar del beneficio de realizar actividades en los Estados Unidos". [22 U.S.C., § 5201 (b)]. Sin haber sido sometida a ningún dictamen previo 13/, la Ley contra el Terrorismo se incorporó como adición a la Ley de Autorización de Relaciones Exteriores para el Ejercicio Económico 1988-1989, en la que se asignaban al Departamento de Estado fondos destinados a su funcionamiento, incluidos los correspondientes a la Misión de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas. (Pub. L. 100-204, § 101, 101 Stat. 1331, 1335). El proyecto de ley permitía asimismo la realización de pagos destinados al mantenimiento y funcionamiento de las Naciones Unidas. Ibid., § 102 (a)(1), 101 Stat., pág. 1.336; véase también ibid., § 143, 101 Stat., pág. 1.386.

---

11/ Véase, por ejemplo, Cong. Rec. E 1.635 (edición diaria de 29 de abril de 1987) (carta de fecha 16 de octubre de 1966 dirigida al Sr. George P. Shultz, Secretario de Estado, por el Sr. Jack Kemp, miembro de la Cámara de Representantes).

12/ Anti-PLO Terrorism Act of 1987, H.R. 2211, 100th Cong., 1st Sess., presentada en 133 Cong. Rec. E 1.635 (edición diaria de 29 de abril de 1987). Anti-terrorism Act of 1987, S. 1203 y H.R. 2548, 100th Cong., 1st Sess., presentada en 133 Cong. Rec. S 6.448 (edición diaria de 14 de mayo de 1987) y H 4.047 (edición diaria de 28 de mayo de 1987). Terrorist Organization Exclusion Act of 1987, H.R. 2587, 100th Cong., 1st Sess., presentada en 133 Cong. Rec. H 4.198 (edición diaria de 3 de junio de 1987).

13/ El 8 de octubre de 1987, la Ley contra el Terrorismo, conocida como Enmienda Grassley por el nombre de su patrocinador, el Senador Grassley de Iowa, se incorporó en el Senado a la ley general reguladora del gasto del servicio exterior, a pesar de las objeciones que habían planteado varios senadores. Véase 133 Cong. Rec. S 13.855 (edición diaria de 8 de octubre de 1987) (declaraciones de la Senadora Kassebaum) ("Se prevé someterla al dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores ... [y] ello tiene importancia porque nos permitirá examinar el alcance de esas cuestiones ..."); ibid., S 13.852 (declaraciones del Senador Bingaman) ("Tenemos que estudiar más a fondo las cuestiones que plantea esta enmienda, la cual no ha sido sometida a dictamen, no se ha examinado en ninguna comisión y es de las que suscitan cuestiones muy importantes que afectan a los derechos en la Constitución ...").

La Ley contra el Terrorismo, que entró en vigor el 21 de marzo de 1988 <sup>14/</sup>, prohíbe 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, con el propósito de promover los intereses de la OLP. 22 U.S.C., § 5202(3). También prohíbe gastar fondos de la OLP y recibir cosas de valor, salvo material informativo de la OLP, cuando medie ese mismo propósito delictuoso. Ibid., §§ 5202(1) y (2).

Diez días antes de la fecha de entrada en vigor de la ley, el Ministro de Justicia dirigió una carta al Jefe de la Misión de Observación de la OLP ante las Naciones Unidas para notificarle que sería ilegal "el mantenimiento de una misión de observación de la OLP ante las Naciones Unidas" y que, en caso de que no se cumpliesen los requisitos de ley, el Ministerio de Justicia entablaría un procedimiento judicial ante la jurisdicción federal. El texto de la carta se reproduce en el sumario como documento 28 del compendio que prepararon los representantes de las partes al comienzo del litigio, tras la solicitud que les formuló este tribunal con fecha 21 de abril de 1988 (que se adjunta como Apéndice B). El compendio lleva por título Compendium of the Legislative History of the Anti-Terrorism Act of 1987, Related Legislation and Official Statements of the Department of Justice and the Department of State Regarding This Legislation y contiene documentos de gran interés.

Los Estados Unidos, que incoaron el presente procedimiento el día en que entró en vigor la Ley contra el Terrorismo, recurrieron a la vía judicial para conseguir el cierre de la Misión. El Fiscal de los Estados Unidos para este Distrito manifestó que no se tomaría ninguna medida para hacer cumplir esa ley en tanto este tribunal no se hubiese pronunciado sobre el litigio.

---

13/ (continuación)

En el texto del proyecto de ley reguladora del gasto que elaboró la Cámara de Representantes no figuraba ninguna disposición al respecto, y la Ley contra el Terrorismo sólo se debatió brevemente en el seno de una comisión conjunta que examinó el proyecto de ley reguladora del gasto de modo global. Los miembros de la Cámara de Representantes que integraban la comisión conjunta se opusieron, por 11 votos en contra y 8 a favor, a la exclusión de la Misión de la OLP, tras de lo cual aceptaron el texto que había aprobado el Senado. 133 Cong. Rec. S 18.193, párrafo 14 (edición diaria de 16 de diciembre de 1987). Véase 133 ibid., S 18.186, S 18.189 (declaraciones del Senador Helms); véase también H.R. Conf. Rep. No. 475, 100th Cong., 1st Sess., 170-71 (1987).

<sup>14/</sup> Pub. L. 100-204, título X, § 1002(a), 101 Stat. 1331, 1407, recogida en 22 U.S.C.A., § 5201, nota (West Supp. 1988).

En la actualidad figuran como demandadas las cuatro personas siguientes, además de la propia OLP 15/: Zuhdi Labib Terzi, titular de un pasaporte argelino (aunque su nacionalidad no se ha hecho pública), que ha sido Observador Permanente de la OLP ante las Naciones Unidas desde 1975; Riyad H. Mansour, nacional de los Estados Unidos, que ha sido Observador Permanente Adjunto de la OLP ante las Naciones Unidas desde 1983; Nasser Al-Kidwa, nacional del Iraq, que es Observador Permanente Suplente de la OLP ante las Naciones Unidas; y Veronica Kanaan Pugh, nacional del Reino Unido, que desempeña funciones administrativas en la Misión de Observación. Los demandados sostienen que este tribunal no puede pronunciarse sobre la aplicabilidad de la Ley contra el Terrorismo a la Misión, so pena de que se infrinja la obligación que tienen los Estados Unidos de someter a arbitraje cualquier controversia que se suscite con las Naciones Unidas, tal como se establece en la sección 21 del Acuerdo relativo a la Sede. Alegan, además, que, si se aplicase la Ley a la Misión de la OLP, se infringirían los compromisos que el Acuerdo relativo a la Sede impone a los Estados Unidos. Afirman que este tribunal carece de jurisdicción tanto rationae materiae como rationae personae sobre los demandados, quienes no reúnen las condiciones procesales necesarias. Fed. R. Civ. P., 12(b)(1) y (2); 17(b). El demandado Riyad H. Mansour solicita, por lo demás, el sobreseimiento de las actuaciones al no mediar ninguna demanda accionable. Fed. R. Civ. P., 12(b)(6) 16/. Los Estados Unidos, en su calidad de demandante, solicitan que se emita un fallo sumario. Fed. R. Civ. P., 56.

### III

#### Jurisdicción personal sobre los demandados

La OLP tiene una oficina en Nueva York, sufraga sus gastos de mantenimiento y de otro tipo y figura en la guía telefónica de la ciudad. Las personas que trabajan en la Misión de la OLP ante las Naciones Unidas mantienen una presencia constante en Nueva York. Poca duda cabe de que su citación ante los tribunales de esta ciudad se sitúa dentro de los límites de la equidad y de la justicia sustantiva. Véase International Shoe Co. v. Washington, 326 U.S. 310, 320 (1945). En tales circunstancias, las únicas limitaciones legalmente aplicables son las que la "cláusula del debido proceso" impone al ejercicio de la jurisdicción

---

15/ Dos de las seis personas que figuraban en principio como demandadas no recibieron notificación alguna. por lo que se consintió en desestimar la demanda que se había presentado contra ellas, aunque sin perjuicio de los derechos de las partes. Fed. R. Civ. P., 41(a)(i).

16/ El Sr. Mansour es parte demandante en el caso Mendelsohn v. Meese, que tiene relación con esta causa y se ha fallado hoy, 88 Civ. 2005 (S.D.N.Y., 29 de junio de 1988) (fallado conjuntamente con el caso que nos ocupa). En dicho caso, el tribunal examina su demanda de que se declare que la Ley contra el Terrorismo es inconstitucional por atentar contra los derechos civiles. Véase también el caso Mendelsohn v. Meese (S.D.N.Y., 12 de abril de 1988) (denegación de interdicto provisorio).

personal. 22 U.S.C., § 5203 (b). Véase United States v. Aluminum Co. of America, 148 F.2d 416, 443-44 (2d Cir. 1945) (L. Hand, J.). La OLP no reclama para sí ni para su personal ningún tipo de inmunidad diplomática derivada de su presencia en Nueva York como invitada de las Naciones Unidas. Claramente deducimos que este tribunal tiene jurisdicción personal sobre la OLP y el resto de los demandados.

#### IV

##### El deber de sometimiento a arbitraje

Los asesores jurídicos de la OLP, así como los de las Naciones Unidas, y los del Colegio de Abogados de la Ciudad de Nueva York en su calidad de amici curiae, han propuesto que este tribunal recabe la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia. Véase 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, 1988, I.C.J. No. 77 (26 de abril de 1988) ("U.N. v. U.S."). En ese fallo se estableció que, de conformidad con la sección 21 del Acuerdo relativo a la Sede, los Estados Unidos tenían la obligación de someter a arbitraje una controversia que se había suscitado con motivo de la promulgación de la Ley contra el Terrorismo. De hecho, y según la tesis de la OLP, ese deber de sometimiento a arbitraje priva a este tribunal de jurisdicción rationae materiae en el caso que nos ocupa.

Los Estados Unidos, que en junio de 1947 suscribieron el Acuerdo relativo a la Sede, en el que se establecían los privilegios e inmunidades de la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, pasaron a convertirse en el "país huésped", título descriptivo con el que figuran en numerosos documentos de las Naciones Unidas. El Acuerdo relativo a la Sede se incorporó con un anexo al ordenamiento legal estadounidense mediante una resolución conjunta del Congreso que refrendó el Presidente el 4 de agosto de 1947 17/. La OLP y los amici curiae basan su argumentación en el párrafo a) de la sección 21 del Acuerdo relativo a la Sede, según el cual se someterá a arbitraje toda controversia que se suscite entre las Naciones Unidas y el Gobierno de los Estados Unidos de América acerca de la interpretación o aplicación del Acuerdo relativo a la Sede. Alegan que, puesto que la interpretación de la Ley contra el terrorismo exige que se interprete a su vez el Acuerdo relativo a la Sede, este tribunal debe abstenerse de emitir fallo alguno en tanto no se pronuncie el correspondiente tribunal de arbitraje que se designe oportunamente.

---

17/ S. J. Res. 144, 61 Stat. 756 (22 U.S.C., § 287, nota); véase n.2, supra. Véase también 1 Foreign Relations of the United States 1947 42-46 (1973).

En el párrafo a) de la sección 21 del Acuerdo relativo a la Sede se establece que:

"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 acuerdo convenida por las partes será sometida, para su decisión definitiva, a un tribunal compuesto de tres árbitros ..."

Véase 61 Stat., página 764 (22 U.S.C., § 287, nota) (el subrayado no figura en el original). Puesto que las actuaciones que se siguen no están de ningún modo encaminadas a dirimir una controversia, juzgable o no, entre las Naciones Unidas y el Gobierno de los Estados Unidos, no resultan aplicables los términos de la sección 21 18/. Pudiera llegarse a la conclusión de que el Acuerdo relativo a la Sede, al haber sido aprobado por mayoría de las dos Cámaras del Congreso y refrendado por el Presidente (véase 61 Stat., pág. 768), contiene una atribución de competencias, ya que obliga a recurrir al arbitraje siempre que se plantee alguna cuestión relacionada con la interpretación del Acuerdo relativo a la Sede ante los tribunales de los Estados Unidos. Esa conclusión es errónea debido a dos razones.

En primer lugar, este tribunal no puede obligar a los Estados Unidos a que se sometan a arbitraje, so pena de excederse en las facultades que le confiere el artículo III de la Constitución. La diferencia entre el caso que nos ocupa y la situación que suele plantearse cuando las partes han convenido en someter a arbitraje obligatorio cualquier controversia que pueda suscitarse en el futuro, lo que implica la paralización de las actuaciones judiciales [véase 9 U.S.C., § 3 (1982)] 19/, estriba en que en el caso de autos se plantean cuestiones de política internacional, ámbito que generalmente escapa a la competencia de los tribunales. De conformidad con nuestra jurisprudencia, esas cuestiones no pueden resolverse por la vía judicial. Véase, en general, Baker v. Carr, 369 U.S. 186, páginas 211 a 213 (1962). Las restricciones que pesan sobre los tribunales, a los que se prohíbe pronunciarse acerca de esas cuestiones (a menudo denominadas "cuestiones políticas"), derivan no sólo de las limitaciones inherentes al procedimiento judicial, sino también de las que impone el artículo III de la Constitución.

---

18/ Las Naciones Unidas han renunciado de modo explícito a ser parte en este litigio. La Corte Internacional de Justicia sostiene que la acción judicial que se ha interpuesto ante este tribunal "no puede constituir 'una forma convenida de arreglo' en el sentido de la sección 21 del Acuerdo relativo a la Sede. La acción obedece al propósito de hacer aplicar la Ley contra el Terrorismo de 1987; no apunta a resolver la [supuesta] controversia acerca de la aplicación del Acuerdo relativo a la Sede". Véase U.N. v. U.S., supra, 1988, I.C.J., No. 77, párr. 56, pág. 23.

19/ La propia Federal Arbitration Act, 9 U.S.C., §§ 1-14 (1982), resulta únicamente aplicable a "todo acuerdo escrito en el que se prueba la existencia de una transacción de carácter comercial". Ibid., § 2; Bernhardt v. Polygraphic Co. of America, 350 U.S. 198, 200-01 (1956).

Véase Marbury v. Madison, 5 U.S. (1 Cranch) 137, 170 (1803) (Marshall, C. J.) ("El tribunal está únicamente facultado para pronunciarse sobre el derecho de las personas y no para indagar sobre el modo en que el poder ejecutivo o sus servidores desempeñan funciones dentro del ámbito de su discrecionalidad. Nunca podrán plantearse ante este tribunal asuntos que sean de naturaleza política o que la Constitución y las leyes hayan atribuido a la esfera del poder ejecutivo".) Nunca se ha puesto en tela de juicio el fallo del caso Marbury.

La Constitución encomienda la dirección de las relaciones exteriores al poder ejecutivo y al poder legislativo en su calidad de órganos "políticos" del Estado. Sin embargo, tal como determinó el Tribunal Supremo en el caso Baker v. Carr, supra, 369 U.S., página 211, no todas las cuestiones que afectan a las relaciones exteriores son automáticamente cuestiones políticas. De todos modos, si este tribunal compeliere al Gobierno de los Estados Unidos a someterse a arbitraje, ello iría en contra de varios de los principios establecidos por el Tribunal Supremo en el caso Baker v. Carr, supra, 369 U.S., página 217 20/. La solución de la cuestión del sometimiento a arbitraje del Gobierno de los Estados Unidos exige "una decisión sustantiva inicial que corresponde claramente al ámbito extrajudicial"; frente a la decisión del ejecutivo de no someterse a arbitraje 21/, este tribunal no puede pronunciarse sobre ese sometimiento, so pena de "faltar expresamente al respeto debido a la división de poderes del Estado". Ese fallo no sólo "posibilitaría", sino que efectivamente generaría "el desconcierto, ante la diversidad de pronunciamientos de los distintos poderes en torno a la misma cuestión". Por tales motivos, durante los últimos 100 años por lo menos, se ha dejado en manos del ejecutivo la decisión final sobre el modo en que los Estados Unidos deben hacer frente a sus obligaciones para con la comunidad internacional en virtud de los tratados que hayan suscrito. Véase el caso Goldwater v. Carter, 444 U.S. 996, 996-97 (1979) (en él se rechaza, con instrucciones de desestimar, una impugnación de un acto del Presidente al rescindir un tratado con Taiwán); Clark v. Allen, 331 U.S. 503, 509 (1947) ("el Presidente y el Senado pueden denunciar un tratado y,

---

20/ Ocurre lo mismo con la sugerencia que formula el Colegio de Abogados de la Ciudad de Nueva York, en su calidad de amicus curiae, en el sentido de que este tribunal debe abstenerse de ejercer su jurisdicción de equidad al no haberse constituido ningún tribunal de arbitraje. Si se abstuviera, este tribunal colocaría al ejecutivo en una posición incómoda, ya que se consideraría que fue el poder judicial - no el ejecutivo - el que se pronunció sobre esta cuestión de política exterior. En este sentido, el tribunal no puede hacer por la vía indirecta lo que no puede hacer directamente.

21/ Es importante destacar que no entramos a examinar los motivos que haya podido tener el ejecutivo para sustraerse al arbitraje, los cuales no nos constan de hecho. Véase la conferencia de prensa de 11 de marzo de 1988 del Procurador General Adjunto Charles Cooper ("no describiría ninguna de las deliberaciones que condujeron a esa decisión"); véase también la carta de fecha 12 de mayo de 1988 dirigida al Magistrado Edmund L. Palmieri por el Procurador General Adjunto John R. Bolton (a petición de la Abogacía del Estado figura en 88 Civ. 1962 y 88 Civ. 2005) ("el arbitraje no sería adecuado ni oportuno").

por consiguiente, anular su vigencia") [(cita tomada de Techt v. Hughes, 229 N.Y. 222, 243 (Cardozo, J.), certiorari denegado, 254 U.S. 643 (1920)); Oetjen v. Central Leather Co., 246 U.S., 297, 302 (1918) (las reclamaciones de reparación por transgresión de acuerdos internacionales deben formularse exclusivamente ante el poder ejecutivo); Chae Chan Ping v. United States (The Chinese Exclusion Case), 130 U.S. 581, 602 ("no corresponde a los tribunales pronunciarse sobre la cuestión de si es legítimo que nuestro gobierno haya desatendido los compromisos que hubiese contraído con otra nación") (1889); accord Whitney v. Robertson, 124 U.S. 190, 194-95 (1888). Por consiguiente, y debido a su carácter político, no corresponde a los tribunales, sino al poder ejecutivo, pronunciarse sobre la cuestión de si los Estados Unidos deben someterse a la jurisdicción de un tribunal internacional 22/.

En segundo lugar, la sección 21 del Acuerdo relativo a la Sede no puede atribuir competencias en materia de interpretación del Acuerdo ya que, de ser así, se obligaría a los órganos jurisdiccionales a inhibirse del cumplimiento de una de las funciones que les encomienda la Constitución. La labor de este tribunal en el caso de autos consiste en interpretar la Ley contra el Terrorismo con miras a solucionar la controversia suscitada entre numerosos sujetos de derecho y el Gobierno de los Estados Unidos. Esa interpretación es una cuestión de derecho interno que incumbe a los tribunales estadounidenses. Al realizarla, debe tenerse en cuenta el efecto que producen las obligaciones internacionales de los Estados Unidos y, en concreto, la Carta de las Naciones Unidas y el Acuerdo relativo a la Sede. Como cuestión de derecho interno, corresponde a los órganos judiciales interpretar esas obligaciones internacionales y conciliarlas, cuando sea posible, con la Ley contra el Terrorismo. Como dijo el Magistrado Marshall, Presidente del Tribunal Supremo, es "sin ningún género de dudas un derecho y una obligación del poder judicial determinar lo que es derecho". Véase Marbury v. Madison, 5 U.S. (1 Cranch) 137, 177 (1803). En ese sentido, este tribunal no se verá liberado de esa obligación en tanto no emita un fallo independiente sobre los efectos que produce la Ley contra el Terrorismo en el Acuerdo relativo a la Sede. Esperar la decisión de un tribunal de arbitraje implicaría inhibirse de esa obligación.

Si se interpretase la sección 21 como una atribución de competencias, se plantearían como mínimo graves problemas constitucionales. Este tribunal no ha llegado a esa interpretación. Véase NLRB v. Catholic Bishop of Chicago, 440 U.S. 490, 500-01 (1979). Además, no cumpliría su cometido si, de cara a dirimir la controversia concreta que se le ha planteado, se abstuviese de realizar la tarea concreta de interpretar la Ley contra el Terrorismo, a la espera de que un tribunal de arbitraje, aún no constituido, hubiese interpretado el Acuerdo relativo a la Sede.

---

22/ La doctrina de la cuestión política no puede hacerse valer frente a obligación que incumbe a este tribunal de interpretar el Acuerdo relativo a la Sede y la Ley contra el Terrorismo. Véase Japan Whaling Association v. American Cetacean Society, 478 U.S. 221, 230 (1986). Al interpretar el Acuerdo, no estamos dispuestos a ampliar el alcance de su cláusula de arbitraje hasta el extremo de sobrepasar los límites que nos impone la Constitución.

A la vista de lo anterior, este tribunal considera que la sección 21 del Acuerdo relativo a la Sede no le priva de jurisdicción rationae materiae y que le corresponde realizar una interpretación del Acuerdo relativo a la Sede con miras a interpretar a su vez la Ley contra el Terrorismo.

V

La Ley contra el Terrorismo y el Acuerdo relativo a la Sede

Si se interpretase la Ley contra el Terrorismo tal como sugiere el Gobierno, habría que ordenar a la Misión de Observación de la OLP ante las Naciones Unidas que cerrase sus locales y cesase sus actividades de modo inmediato. Esa interpretación, que se opone al Acuerdo relativo a la Sede, tratado previamente suscrito entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos, serviría para poner brusco término a las funciones que la Misión ha venido desempeñando durante muchos años. El conflicto planteado exige que este tribunal procure armonizar ambos textos legales.

De conformidad con nuestro sistema constitucional, las leyes escritas y los tratados tienen el máximo rango legal dentro del ordenamiento jurídico del país, sin que la Constitución establezca ninguna diferencia jerárquica entre unas y otros. Véase el párrafo 2 del Artículo VI de la Constitución de los Estados Unidos. Siempre que sea posible, han de aplicarse tanto las leyes como los tratados. Véase por ejemplo, Trans World Airlines, Inc. v. Franklin Mint Corp., 466 U.S. 243, 252 (1984); Weinberger v. Rossi, 456 U.S. 25, 32 (1982); Washington v. Washington State Commercial Passenger Fishing Vessel Association, 443 U.S. 658, 690, modificado, 444 U.S. 816 (1979); McCulloch v. Sociedad Nacional de Marineros de Honduras, 372 U.S. 10, 21-22 (1963); Clark v. Allen, *supra*, 331 U.S., págs. 510-511; Chew Heong v. United States, 112 U.S. 536, 550 (1884). Únicamente tiene primacía la ley cuando un tratado sea incompatible con una ley promulgada posteriormente y el Congreso haya indicado claramente que lo que se pretende es invalidar el tratado mediante la promulgación de esa ley. Véase por ejemplo, The Chinese Exclusion Case, *supra*, 130 U.S., págs. 599 a 602 (se observa el propósito manifiesto de invalidar); Edye v. Robertson (The Head Money Cases), 112 U.S. 580, 597-99 (1884) (el fallo, en el que se aprecia la misma circunstancia, se emitió el mismo día que el del caso Chew Heong, *supra*, en el que no se apreció tal propósito); South African Airways v. Dole, 817 F.2d 119, 121, 125-26 (D.C. Cir.) (Ley contra el Apartheid de 1986, en la que se encomienda al Secretario de Estado que "rescinda el Acuerdo entre los Estados Unidos de América y el Gobierno de la Unión de Sudáfrica", al ser incompatible con ese tratado), certiorari denegado, 108 S.Ct. 229, 98 L.E.2d 188 (13 de octubre de 1987); Diggs v. Shultz, 470 F.2d 461, 466 (D.C. Cir. 1972), certiorari denegado, 411 U.S. 931 (1973). Compárese con Menominee Tribe of Indians v. United States, 391 U.S. 404, 413 (1968) (no se observó el propósito manifiesto de abrogar el tratado); McCulloch v. Sociedad de Marineros, *supra*, 372 U.S., págs. 21 y 22 (igual que en el caso anterior); Cook v. United States, 288 U.S. 102, 119-20 (1933) (igual que en el caso anterior).

La firme postura que tradicionalmente ha mantenido la Misión ante las Naciones Unidas sobre la base de un acuerdo internacional no muestra, cuando se examina a la luz de la Ley contra el Terrorismo y de sus antecedentes legislativos, que el Congreso tuviese el propósito manifiesto de encomendar al Ministro de Justicia, al Departamento de Estado o a este tribunal que actuasen en contravención del Acuerdo relativo a la Sede. Este tribunal reconoce la validez de la postura que sostiene el Gobierno, según la cual el Congreso tiene la facultad de aprobar leyes que deroguen tratados u obligaciones internacionales que se hubiesen incorporado previamente al ordenamiento jurídico de los Estados Unidos. Véase Whitney v. Robertson, *supra*, 124 U.S. 193-95; The Head Money Cases, *supra*, 112 U.S., págs. 597 a 599. No obstante, y salvo que esa facultad se hubiese ejercitado de modo claro e inequívoco, este tribunal tiene el deber de interpretar las leyes de manera acorde con las obligaciones derivadas de los tratados en vigor. Este principio de interpretación legal se apoya en una jurisprudencia que se ha mantenido constante durante más de siglo y medio. Recientemente, el Tribunal Supremo declaró en el caso Weinberger v. Rossi, *supra*, 456 U.S., pág. 32:

A partir del fallo del caso Murray v. The Charming Betsy, 6 U.S. (2 Cranch) 64, 118 (1804), se ha consagrado un principio de interpretación legal según el cual "nunca ha de interpretarse una ley del Congreso de forma tal que infrinja el derecho internacional cuando sea posible hacerlo de otro modo ..."

Véase Accord Trans World Airlines, *supra*, 466 U.S., pág. 252; Washington v. Fishing Vessel Association, *supra*, 443 U.S., pág. 690; Menominee Tribe of Indians, *supra*, 391 U.S., págs. 412 y 413; McCulloch v. Sociedad de Marineros, *supra*, 372 U.S., págs. 21 y 22; Lauritzen v. Larsen, 345 U.S. 571, 578 (1953); Clark v. Allen, *supra*, 341 U.S., pág. 510; Pigeon River Improvement, Slide & Boom Co. v. Charles W. Cox, Ltd., 291 U.S. 138, 160 (1934); Cunard S.S. Co. v. Mellon, 262 U.S. 100, 132, 132 (1923) (el Magistrado Sutherland formuló un voto disidente); Chew Heong, *supra*, 112 U.S., pág. 602 (1884).

La edición revisada de la Restatement (Third) Foreign Relations Law of the United States (1988) que recientemente ha publicado el American Law Institute se ajusta a esa jurisprudencia constante:

§ 115. Disconformidad entre una ley o acuerdo internacional y la ley nacional: prevalecerá la ley de los Estados Unidos.

(1)(a) Una ley aprobada por el Congreso anulará una norma de derecho internacional o una disposición de un acuerdo internacional que sean anteriores a ella y se hayan incorporado al ordenamiento jurídico de los Estados Unidos cuando conste claramente que el propósito de la ley fue anularlos y no pudieran conciliarse totalmente la ley y la norma o disposición anterior.

(el subrayado no figura en el original).

Consideramos que no pueden conciliarse la Ley contra el Terrorismo y el Acuerdo relativo a la Sede, salvo si se determina que la Ley contra el Terrorismo no es aplicable a la Misión de Observación de la OLP.

A. Obligaciones de los Estados Unidos de conformidad con el Acuerdo relativo a la Sede

La obligación que incumbe a los Estados Unidos de permitir el tránsito, la entrada y el acceso a la Sede de las Naciones Unidas deriva no sólo del texto del Acuerdo relativo a la Sede, sino también del uso que se ha consagrado a su amparo a lo largo de 40 años. La sección 11 del Acuerdo relativo a la Sede dispone, entre otras cosas, que:

Las autoridades federales, estatales o locales de los Estados Unidos de América no pondrán obstáculo alguno al tránsito de entrada y salida del distrito de la sede de las siguientes personas: 1) representantes de los Miembros ..., 5) Otras personas invitadas al distrito de la sede para asuntos oficiales, ... por las Naciones Unidas.

Véase 61 Stat., pág. 761 (22 U.S.C., § 287, nota) 23/. Tales derechos no podrían ejercitarse eficazmente sin una oficina. Sin ella esas personas no podrían organizar y realizar sus tareas con eficacia, y especialmente las derivadas de su vinculación a una organización internacional. Resulta especialmente significativo que la sección 13 restrinja el ámbito de aplicación de la ley de los Estados Unidos no sólo en el caso de la entrada de extranjeros, sino también en el de su residencia. El Acuerdo relativo a la Sede se refiere, en este sentido, a su permanencia en Nueva York, vinculada al desempeño de funciones oficiales ante las Naciones Unidas, y es totalmente compatible con el mantenimiento de misiones ante la Organización. Las excepciones de la sección 13 no se aplican únicamente a los miembros, sino también a los invitados de las Naciones Unidas.

Además, es incuestionable que, durante los 40 años transcurridos desde que se suscribió el Acuerdo relativo a la Sede, los Estados Unidos han adoptado una serie de medidas que suponen un reconocimiento del deber de no obstaculizar el ejercicio de las funciones de las misiones de observación ante las Naciones Unidas. Así, desde que se estableció la Organización en Nueva York, los Estados Unidos se han avenido a la presencia de misiones de observación en la ciudad. Véase Misiones Permanentes ante las Naciones Unidas: Informe del Secretario General, supra, pág. 19, párr. 14 (1949).

---

23/ En la sección 12 se establece que las disposiciones de la sección 11 se aplicarán "sean cuales fueren las relaciones existentes entre los Gobiernos de que dependan las personas a que se refiere dicha sección y el Gobierno de los Estados Unidos de América". 61 Stat. pág. 761 (22 U.S.C., § 287, nota).

En la sección 13 se restringe el ámbito de aplicación de las leyes y reglamentos de los Estados Unidos sobre entrada y residencia de extranjeros en el caso de personas adscritas a las Naciones Unidas de conformidad con lo dispuesto en la sección 11. Ibid., págs. 761 y 762 (22 U.S.C., § 287, nota).

Una vez que las Naciones Unidas hubieron invitado a la OLP a convertirse en observadora permanente, el Departamento de Estado adoptó las medidas necesarias para facilitarle el acceso a la Organización. Véase Digest of United States Practice in International Law, 27-29 (1974); Digest of United States Practice in International Law, 74-75 (1976). El Departamento de Estado no se opuso en ningún momento a la idea de que los derechos de entrada, acceso y residencia conferidos a los invitados de la Organización incluyesen el derecho a mantener oficinas.

En el caso Anti-Defamation League of B'nai B'rith v. Kissinger, *supra*, el tribunal sostuvo que, de conformidad con el Acuerdo relativo a la Sede, los Estados Unidos debían permitir que los representantes de la OLP tuviesen acceso a las Naciones Unidas y permaneciesen en sus proximidades; véase también Harvard Law School Forum v. Shultz, 633 F. Supp. 525, 526-27 (D. Mass. 1986). Durante 14 años, los Estados Unidos han actuado de modo coherente con el reconocimiento de los derechos de la OLP que se derivan del Acuerdo relativo a la Sede. Ese proceder ajustado al Acuerdo relativo a la Sede tiene importancia a la hora de probar su significado. Véase O'Connor v. United States, 479 U.S. 27, \_\_\_\_, 107 S.Ct. 347, 351, 96 L.E.2d 206, 214 (1986).

Mientras el Congreso examinaba la Ley contra el Terrorismo en 1987, el Departamento de Estado concretó su punto de vista, en el sentido de que el Acuerdo relativo a la Sede exigía que se respetasen esos derechos de la OLP. En la carta de fecha 5 de noviembre de 1987, dirigida a Dante Fascell, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso, por J. Edward Fox, Secretario Adjunto de Asuntos Legislativos, es donde se refleja quizás con mayor claridad la postura del Departamento de Estado:

Los Estados Unidos admiten que [la invitación que se formuló a la OLP para que fuese observadora permanente] obliga a su Gobierno a reconocer a los observadores de la OLP los derechos que se establecen en las secciones 11 a 13 del Acuerdo relativo a la Sede. Véase, por ejemplo, Digest of the United States Practice in International Law 74-75 (1976). La legislación propuesta exigiría efectivamente que el Gobierno de los Estados Unidos denegase a los observadores de la OLP los derechos de entrada, tránsito y residencia que se establecen en las secciones 11 a 13 y, además, al ser una ley posterior, sustituiría al Acuerdo relativo a la Sede en ese ámbito por tratarse de una cuestión de derecho interno.

La legislación propuesta también ... supondría romper con lo que el uso ha consagrado durante 40 años en materia de misiones de observación en países huéspedes de organismos de las Naciones Unidas, y habría motivos para

considerarla incompatible con las responsabilidades que nos incumben de conformidad con las secciones 11 a 13 del Acuerdo relativo a la Sede de las Naciones Unidas\*\*\*. 24/

Poco antes de la aprobación de la Ley contra el Terrorismo, y mientras la Asamblea General de las Naciones Unidas examinaba un informe del Comité de Relaciones con el País Huésped, 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". Véase el párrafo 3 del documento A/C.6/42/SR.58, de las Naciones Unidas, de 25 de noviembre de 1987. Previamente había declarado que, "a nuestro juicio, y quisiera destacar que es el del poder ejecutivo, el cierre de la Misión no es compatible con las obligaciones legales internacionales que hemos contraído en virtud del Acuerdo relativo a la Sede". [Transcripción parcial de la 126a. sesión del Comité de Relaciones con el País Huésped, pág. 4 (14 de octubre de 1987).] Además, al día siguiente de aprobarse la Ley contra el Terrorismo, Phyllis Oakley, portavoz del Departamento de Estado, manifestó a los informadores que, "si se aplicase, sería contraria a las obligaciones legales internacionales que hemos contraído en virtud del Acuerdo relativo a la Sede, [por lo que la administración se propone] ... consultar con el Congreso con miras a resolver este asunto". Véase Department of State Daily Press Briefing, pág. 8 (23 de diciembre de 1987) 25/.

24/ La carta se reproduce como documento 33 del compendio que presentaron las partes al tribunal. Véanse también: la carta de fecha 31 de julio de 1987 que dirigió el Sr. George P. Shultz, Secretario de Estado, a los Senadores Robert J. Dole, Charles E. Grassley y Claiborne Pell y al Representante Jack F. Kemp ("se consideraría que los Estados Unidos habrían incumplido una obligación derivada de un tratado"); la carta de fecha 29 de enero de 1987 dirigida al Senador Dole por el Secretario de Estado Shultz, reproducida en 133 Cong. Rec. S 6.449 (edición diaria de 14 de mayo de 1987) ("aunque consiguientemente tenemos 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, nos reservamos el derecho de denegar la entrada o de expulsar a cualquier representante de la OLP que esté directamente relacionado con actividades terroristas"); la carta de fecha 12 de noviembre de 1986 dirigida al Representante Kemp por el Secretario de Estado Shultz, reproducida en 133 Cong. Rec. E 1.635, 1,636 (edición diaria de 29 de abril de 1987) (se expresa en el mismo sentido).

25/ Este tribunal carece de información sobre la naturaleza o el contenido de esas consultas, a no ser por el hecho de que el Ministerio de Justicia y el Departamento de Estado están mostrando su apoyo a los esfuerzos que actualmente se realizan para derogar la Ley contra el Terrorismo. Véanse: H.R. 4078, 100th Cong., 2d Sess., presentado en 134 Cong. Rec. H 696 (edición diaria de 3 de marzo de 1988) (declaraciones del Representante Crockett); la carta de fecha 10 de mayo de 1988 dirigida al Representante Dante B. Fascell por Thomas M. Boyd, Procurador General Adjunto interino) (en ella expresa sus reservas sobre el proyecto H.R. 4078, aunque lo apoya con modificaciones); la carta de fecha 29 de abril de 1988 dirigida al Representante Fascell por el Sr. J. Edward Fox, Secretario de Estado Adjunto (se expresa en el mismo sentido).

Para los miembros del poder ejecutivo resultaba claro que el cierre de la Misión de la OLP supondría romper con la práctica que habían seguido los Estados Unidos en materia de misiones de observación, por lo que manifestaron su parecer a los miembros del Congreso de los que dependía la aprobación de la Ley contra el Terrorismo. Además, los representantes de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas hicieron repetidas gestiones para mitigar la inquietud que se había suscitado en la Secretaría de la Organización, para lo cual reiteraron y reafirmaron las obligaciones que los Estados Unidos habían contraído en virtud del Acuerdo relativo a la Sede 26/. Esas gestiones figuran ordenadas cronológicamente en la opinión consultiva que emitió la Corte Internacional de Justicia [U.N. v. U.S., *supra*, 1988 I.C.J. No. 77, párrs. 11 a 22, págs. 5 a 11 (26 de abril de 1988)]. La Secretaría de las Naciones Unidas consideró necesario recabar esa opinión con objeto de proteger los derechos que, a su entender, correspondían a la Organización en virtud del Acuerdo relativo a la Sede 27/. No es nueva la postura que sostienen las Naciones Unidas en el sentido de que el Acuerdo relativo a la Sede es aplicable a la Misión de la OLP. Véanse págs. 182 y 183 del Anuario Jurídico de las Naciones Unidas de 1979 y párr. 3 de la pág. 209 del Anuario Jurídico de las Naciones Unidas de 1980.

"Aunque no es concluyente, tiene gran importancia el sentido que confieren a las disposiciones de los tratados los organismos del gobierno encargados de negociarlos y aplicarlos." Véase Sumitomo Shoji America, Inc. v. Avagliano, 457 U.S. 176, 184-85 (1982). También tienen cierto peso las declaraciones interpretativas de las Naciones Unidas, debido sobre todo a que concuerdan con la interpretación del Acuerdo relativo a la Sede que realizó el Departamento de Estado. Véase O'Connor, *supra*, 479 U.S., pág. \_\_, 107, S.Ct., pág. 351, 96 L.E. 2d, pág. 214.

Se infiere así de la redacción, de la aplicación y de la interpretación del Acuerdo relativo a la Sede que los Estados Unidos están obligados a no obstaculizar las funciones que desempeña la Misión de Observación de la OLP ante las Naciones Unidas.

---

26/ Véanse la carta de fecha 27 de octubre de 1987 dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas por el Sr. Vernon A. Walters, Embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, y la carta de fecha 5 de enero de 1988 dirigida al Secretario General por el Sr. Herbert S. Okun.

27/ Además, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha reafirmado en varias ocasiones que la Misión de la OLP está amparada por las disposiciones del Acuerdo relativo a la Sede. Resolución 42/230 de la Asamblea General, de 23 de marzo de 1988 (tema 136 del programa); resolución 42/229 A de la Asamblea General, de 2 de marzo de 1988 (tema 136 del programa); véase también la resolución 42/232, de la Asamblea General, de 18 de mayo de 1988 (tema 136 del programa).

B. Armonización de la Ley contra el Terrorismo y el Acuerdo relativo a la Sede

En un pasaje del voto disidente que formuló el Magistrado Field en el caso Chew Heong, supra, 112 U.S., pág. 560, 560-61 (1884) puede observarse el extremo al que han llegado en ocasiones nuestros tribunales al interpretar las leyes internas para evitar que entrasen en conflicto con los acuerdos internacionales:

No puedo coincidir con mis colegas en la interpretación que realizan de la ley ... en el sentido de restringir la inmigración de trabajadores chinos en este país. Esa interpretación es, a mi juicio, contraria al texto de la ley y exige que se supriman por completo ciertos artículos y que se añadan otros nuevos. Además, resta plena validez a ciertas disposiciones que se incorporaron a la ley con especial interés. Esa modificación del sentido de la ley se justifica con el argumento de que cualquier otra interpretación que se realizase entraría en conflicto con el tratado, además de que no podemos presumir que el Congreso haya pretendido derogar ninguna de las cláusulas del tratado mediante esta legislación.

El caso Chew Heong se refería a la interacción existente entre la normativa sobre trabajadores chinos y los tratados sobre la misma materia. Durante el debate parlamentario de la ley, aplicable en el caso Chew Heong, "se objetó que el tratado de 1868 se interponía como obstáculo frente a la normativa propuesta y que, de no modificarse el tratado, esa normativa infringiría los compromisos contraídos con China ..." ibid. pág. 569. A pesar de ello y del voto disidente del Magistrado Field, el tribunal, según palabras del Magistrado, "restringió deliberadamente el sentido de la ley para evitar que se cumpliesen sus objetivos". Cuatro años después de haberse fallado el caso Chew Heong, el Congreso modificó la ley para que la sentencia quedase vacía de contenido. Ch. 1064, 25 Stat. 504. A partir de ese momento, era indudable que el Congreso se había propuesto anular los tratados y que la ley prevalecía sobre ellos al haber sido promulgada con posterioridad. Véase The Chinese Exclusion Case, supra., 130 U.S., págs. 598 y 99 (1889).

Los principios que se enunciaron y aplicaron en el caso Chew Heong y los subsiguientes (por ejemplo, Trans World Airlines, supra, 466 U.S., pág. 252; Weinberger v. Rossi, supra, 456 U.S., pág. 32; Menominee Tribe of Indians, supra, 391 U.S., pág. 413; McCulloch v. Sociedad de Marineros, supra, 372 U.S., págs. 21 y 22; Pigeon River, supra, 291 U.S., pág. 160; Cook v. United States, supra, 288 U.S., págs. 119 y 120) exigen que el Congreso se manifieste con la máxima claridad. A la vista de tales fallos, no podemos sino señalar que esa claridad es inexistente en este caso. Por tanto, y al no haberse pronunciado el Congreso de modo inequívoco, entendemos que la Ley contra el Terrorismo no resulta aplicable al Acuerdo relativo a la Sede. Ello es así por las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, en la Ley contra el Terrorismo se omite toda referencia a la Misión de la OLP y al Acuerdo relativo a la Sede. De lo contrario, no habría dudas sobre cuál era la intención del Congreso en este asunto cuya relación con la Ley contra el Terrorismo se ha planteado en repetidas ocasiones. Esa omisión denota ambigüedad y falta de precisión, ya que no se incluye en el texto legal ningún criterio interpretativo claro que sirva de guía al tribunal. En segundo lugar, a pesar de que la sección de la Ley contra el Terrorismo en la que se prohíbe el

mantenimiento de una oficina se aplica "no obstante cualquier disposición legal en contrario", [22 U.S.C., § 5202(3)], ello no entraña que se aplique no obstante cualquier tratado. La ausencia de ese criterio interpretativo tiene especial importancia ya que, dentro de la normativa global en la que figura la Ley contra el Terrorismo, el Congreso hizo en todo momento mención expresa de "la legislación de los Estados Unidos (incluido cualquier tratado)". 101 Stat., pág. 1343. De tal modo, el Congreso no incluyó en el texto de la Ley contra el Terrorismo ningún criterio que permitiese interpretarla, siendo así que, ya antes de aprobarse, se había previsto en repetidas ocasiones que iban a plantearse problemas inevitables de índole interpretativa. En tercer lugar, ningún miembro del Congreso expresó el propósito claro e inequívoco de derogar el Acuerdo relativo a la Sede mediante la promulgación de la Ley contra el Terrorismo. Por el contrario, la mayoría de los que trataron el tema del conflicto rechazaron que éste fuera a producirse: a su juicio, el Acuerdo relativo a la Sede no confería a la OLP ningún derecho a mantener una oficina. Una vez más, el Congreso no facilitó ningún criterio para interpretar la Ley contra el Terrorismo en caso de que se produjese un conflicto que era claramente previsible. En este sentido, el Senador Clairborne Pell, que era Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado y votó a favor del proyecto de ley, sugirió que el Acuerdo relativo a la Sede prevaleciese sobre la Ley contra el Terrorismo en caso de que se produjese un conflicto entre ambos textos legales 28/. Su propuesta no suscitó ninguna oposición y tampoco se sometió a debate, a pesar de que la formuló momentos antes de que se aprobase la Ley contra el Terrorismo.

Evidentemente, puede realizarse otra explicación más completa a partir de la redacción de la Ley contra el Terrorismo, la cual establece, entre otras cosas, lo siguiente:

Serán ilícitos los actos cometidos ... con el propósito de promover los intereses de la Organización de Liberación de Palestina \*\*\*--

\*  
\*   \*  
\*

(3) 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 \*\*\*.

22 U.S.C., § 5202 (3).

Tal como hemos expuesto, la Ley contra el Terrorismo no contiene ninguna referencia expresa a la Misión Permanente de Observación de la OLP ante las Naciones Unidas. No obstante, el Gobierno de los Estados Unidos sostiene que el texto legal exige el cierre de la Misión aun cuando ello pudiera resultar incompatible con ciertas obligaciones internacionales. A su juicio, la Ley resulta muy clara, por lo que no cabe esa posibilidad. El Gobierno basa su postura en la

---

28/ 133 Cong. Rec. S 18, 185-86 (edición diaria de 16 de diciembre de 1987).

disposición que establece que la Ley contra el Terrorismo entrará en vigor "no obstante cualquier disposición legal en contrario", [22 U.S.C., § 5202(3)], lo que implicaría que el Congreso habría dejado sin validez las obligaciones internacionales contraídas por los Estados Unidos que fuesen contrarias al texto legal. De hecho, el Gobierno defiende la aplicación literal del principio de primacía de la ley posterior sobre la anterior en caso de conflicto de leyes: leges posteriores priores contrarias abrogant.

No podemos coincidir con la tesis expuesta. Desde el principio al final del examen de la Ley contra el Terrorismo, sus patrocinadores fueron conscientes de que el texto legal podría entrar en conflicto con el Acuerdo relativo a la Sede 29/. Ante tales circunstancias, tenía especial importancia que el Congreso formulase un criterio claro e inequívoco con objeto de que quien interpretase la Ley contra el Terrorismo pudiese llegar a solucionar ese conflicto. Sin embargo, en el texto legal se omitió cualquier referencia a la Misión de la OLP, a pesar de que fue objeto de un amplio debate durante las deliberaciones que precedieron a la aprobación de la ley. Tampoco se hizo ninguna mención al Acuerdo relativo a la Sede ni a ningún otro tratado en la Ley contra el Terrorismo (concretamente en el párrafo 3 de su artículo 3), aun cuando se expresase textualmente el propósito de invalidar obligaciones derivadas de tratados en otras secciones de la Ley de Autorización de Relaciones Exteriores, de la cual formaba parte la Ley contra el Terrorismo 30/. En consecuencia, el Congreso no incluyó ningún criterio interpretativo inequívoco en el texto de la Ley contra el Terrorismo, lo que permitió considerarla como una ley de carácter general y como tal aplicarla, sin que se entorpeciese el ejercicio de las funciones que desempeña la Misión de la OLP ante las Naciones Unidas.

---

29/ Véanse págs. 23 a 25 y notas 24 y 25, supra. Véase también el acta de la Comisión Conjunta de 3 de diciembre de 1987 sobre el proyecto H.R. 1777, pág. 208 (declaraciones del Sr. Jamie Selby, representante del Departamento de Estado: "es una obligación legal basada en la práctica interpretativa derivada de los tratados"); 133 Cong. Rec. H 11,224 (edición diaria de 10 de diciembre de 1987) (declaraciones del Sr. Crockett, miembro de la Cámara de Representantes) (la Ley contra el Terrorismo llevaría a los Estados Unidos a "transgredir obligaciones contraídas en virtud de un tratado").

30/ Por ejemplo, Pub. L. 100-204, § 215(a), 101 Stat. 1331, 1343 [incorpora 22 U.S.C., § 4315(a)] ("Ninguna misión podrá permitir que un extranjero no adscrito a ella utilice cualquiera de sus instalaciones, que son inviolables de conformidad con la legislación de los Estados Unidos de América (incluidos los tratados), con alguna finalidad que resulte incompatible con su calidad de misión, incluida su utilización como residencia.") (el subrayado no figura en el original); véase también ibid., § 806(d)(1)(B), 101 Stat., pág. 1398 [se agrega 19 U.S.C., § 2492(d)(1)(B)] (se derogan "acuerdos" que son necesariamente internacionales).

Esa interpretación no va en contra de la exigua historia legislativa con la que se cuenta. Ya se observaron discrepancias en el Congreso y en el ejecutivo antes de que se aprobase la Ley contra el Terrorismo. De hecho, sólo hubo unanimidad a la hora de condenar el terrorismo, lo que es ajeno a las cuestiones jurídicas que se están planteando. Por otra parte, el Fiscal de los Estados Unidos reconoció en audiencia oral que no había constancia de que la Misión hubiese abusado de su posición ante las Naciones Unidas ni emprendido acciones encubiertas para fomentar el terrorismo 31/. Si, tal como se apunta en la Ley contra el Terrorismo, la OLP se aprovechase de su situación para actuar en los Estados Unidos, bastaría con aplicar sus disposiciones al ámbito no estrictamente relacionado con las Naciones Unidas para evitar que siguiese haciéndolo.

Figuran en acta las manifestaciones de los congresistas y senadores que formularon enérgicas condenas del terrorismo y de la OLP y se mostraron partidarios del cierre de la Misión en aplicación de la Ley 32/. También figuran las manifestaciones de otros legisladores que expresaron sus dudas sobre la validez de la normativa propuesta y su preocupación por los problemas de índole constitucional que pudieran plantearse 33/. Hubo además quienes, pese a no tener una opinión definida sobre las cuestiones legales que se planteaban, deseaban hacer una "declaración política" 34/. Durante los debates que precedieron y siguieron a la

---

31/ Transcripción de la audiencia oral, pág. 18 (8 de junio de 1988). Ese reconocimiento invalida la sugerencia de que la reserva por motivos de seguridad que plantearon los Estados Unidos frente al Acuerdo relativo a la Sede [anexo 2, § 6, 61 Stat., págs. 766, 767-681 (22 U.S.C., § 287, nota)] servía para justificar la Ley contra el Terrorismo.

32/ Por ejemplo, 133 Cong. Rec. H 11.684-85 (edición diaria del 18 de diciembre de 1987) (declaraciones del Representante Burton); 133 Cong. Rec. S 15.621 (edición diaria del 3 de noviembre de 1987) (declaraciones del Senador Grassley); 133 Cong. Rec. S 9.627 (edición diaria de 10 de julio de 1987) (declaraciones del Senador Grassley); 133 Cong. Rec. E. 2.249 (edición diaria del 4 de junio de 1987) (declaraciones del Representante Gallegly); 133 Cong. Rec. H 4.047 (edición diaria de 28 de mayo de 1987) (declaraciones del Representante Herger); 133 Cong. Rec. S 6.449 (edición diaria del 14 de mayo de 1987) (declaraciones del Senador D'Amato); *ibid.*, S 6448 (declaraciones del Senador Dole); 133 Cong. Rec. E 1.635 (edición diaria de 29 de abril de 1987) (declaraciones del Representante Kemp).

33/ 133 Cong. Rec. H 12.224 (edición diaria de 10 de diciembre de 1987) (declaraciones del Representante Crockett); 133 Cong. Rec. S 13.852 (edición diaria de 8 de octubre de 1987) (declaraciones del Senador Bingaman); 133 Cong. Rec. E 2.895 (edición diaria de 14 de julio de 1987) (declaraciones del Representante Bonior).

34/ Acta de la Comisión Conjunta sobre el proyecto H.R. 1777, págs. 210 y 211 (3 de diciembre de 1987) (declaraciones de los Representantes Mica y Kostmayer).

aprobación de la Ley contra el Terrorismo, tanto el Secretario de Estado 35/ como el Asesor Jurídico del Departamento de Estado 36/, quien había sido miembro de este tribunal, manifestaron que, en su opinión, había un conflicto entre el texto legal y el Acuerdo relativo a la Sede.

A pesar de ello, ningún miembro del Congreso manifestó explícitamente en ningún momento que la Ley contra el Terrorismo pretendiese invalidar cualquier obligación internacional contraída por los Estados Unidos.

Durante el único debate que se planteó, no se abordó el tema de esa posible invalidación en virtud de la Ley contra el Terrorismo, sino que se discutió si el Gobierno de los Estados Unidos estaba efectivamente obligado a facilitar el acceso de la OLP a las Naciones Unidas. En este sentido, todos los patrocinadores de la Ley que se refirieron al asunto manifestaron que el Gobierno de los Estados Unidos no tenía ninguna obligación al respecto. Uno de ellos fue el Senador Grassley, el cual, tras alegar que el Acuerdo relativo a la Sede no imponía a los Estados Unidos ningún deber para con la Misión de la OLP, afirmó de modo marginal que el Congreso tenía la facultad de modificar las obligaciones derivadas de los tratados. Con todo, el Senador Crassley ni siquiera llegó a afirmar que la Ley contra el Terrorismo invalidaría el Acuerdo relativo a la Sede en el caso de que se suscitase un conflicto. [133 Cong. Rec. S 15, 621-22 (edición diaria de 3 de noviembre de 1987)]. Esa renuencia a considerar la posibilidad de que se produjese un conflicto real de leyes volvió a ponerse de manifiesto dos semanas más tarde, cuando el Senador declaró lo siguiente: "tal como ya he manifestado ..., los Estados Unidos no tienen ninguna obligación legal internacional que les impida clausurar la Misión de Observación de la OLP". [133 Cong. Rec. S 16.505 (edición diaria de 20 de noviembre de 1987) (el subrayado no figura en el original)]. Cuando la Cámara de Representantes y el Senado aprobaron la Ley contra el Terrorismo (el 15 y el 16 de diciembre respectivamente), sus patrocinadores, tal como revelan las actas del Congreso, tenían un conocimiento erróneo del alcance de las obligaciones convencionales de los Estados Unidos. 133 Cong. Rec. S 18.190 (edición diaria de 16 de diciembre de 1987) (declaraciones del Senador Helms)

---

35/ "Por lo que respecta al cierre de la Misión de Observación de la OLP, éste se consideraría, de conformidad con el Acuerdo relativo a la Sede de las Naciones Unidas, como una transgresión de una obligación impuesta a los Estados Unidos en virtud de un tratado". Carta de fecha 31 de julio de 1987 dirigida por el Sr. George S. Shultz, Secretario de Estado, a diversos senadores y congresistas que no se especifican y reproducida parcialmente en 133 Cong. Rec. S 16.605 (edición diaria de 20 de noviembre de 1987) (declaraciones del Senador Grassley).

36/ El Honorable Abraham Sofaer manifestó: "A nuestro juicio, no puede interpretarse ni aplicarse el Acuerdo relativo a la Sede en la forma prevista, so pena de infringirlo". Página A3 de la edición del The New York Times de 13 de enero de 1988.

(el cierre de la Misión se ajustaría "plenamente a las obligaciones que incumben a nuestro país de conformidad con el derecho internacional"); 133 Cong. Rec. H 11,425 (edición diaria de 15 de diciembre de 1987) (declaraciones del Representante Burton) (las misiones de observación no tienen "ningún derecho en virtud del Acuerdo relativo a la Sede") 37/.

En suma, la redacción del Acuerdo relativo a la Sede, la larga práctica que ha generado y la interpretación que de él han realizado las partes muestran sin ningún género de dudas que el Gobierno de los Estados Unidos está obligado a no poner trabas a las funciones que desempeña la Misión de Observación de la OLP ante las Naciones Unidas. Además, ni la Ley contra el Terrorismo ni sus antecedentes legislativos revelan que el Congreso hubiese pretendido invalidar esa obligación. Por consiguiente, hemos de entender que esa Ley no deroga el Acuerdo relativo a la Sede ni resulta aplicable a la Misión de la OLP.

C. Plena vigencia de la Ley contra el Terrorismo

De conformidad con la interpretación que hemos realizado, la Ley contra el Terrorismo no resulta aplicable a la Misión de la OLP ante las Naciones Unidas y tiene validez como ley de aplicación general. En este sentido, establece amplias limitaciones a la actuación de la OLP en los Estados Unidos y, si se aplicase en todos sus términos, podrían reducirse de hecho todas las actividades que desempeña esa organización dentro del país, al margen de la Misión ante las Naciones Unidas. Por consiguiente, no aceptamos la sugerencia de la defensa de que se invalide la Ley contra el Terrorismo, ya que los tribunales federales no deben pronunciarse sobre la constitucionalidad de una ley a menos que sea estrictamente necesario. Véase Rescue Army v. Municipal Court of the City of Los Angeles, 331 U.S. 549, 568-72 (1947). Según hemos interpretado la Ley, no es necesario que nos pronunciemos al respecto en el caso que nos ocupa. Esa interpretación se basa en la Primera Enmienda a la Constitución y en el apartado 3 del párrafo 9 del artículo 1 del Decreto sobre Extinción de Derechos Civiles, tal como puede observarse en el caso Mendelson v. Meese, post.

---

37/ Accord 133 Cong. Rec. H 8.790 (edición diaria de 20 de octubre de 1987) (declaraciones del Representante Burton); 133 Cong. Rec. S 9.627-28 (edición diaria de 10 de julio de 1987) (declaraciones del Senador Grassley); 133 Cong. Rec. S 6.449-50 (edición diaria de 14 de mayo de 1987) (declaraciones del Senador D'Amato); ibid. S 6.449 (declaraciones del Senador Dole).

Al parecer, esa concepción errónea ha subsistido tras la promulgación de la Ley contra el Terrorismo, e incluso durante la vista de la causa que nos ocupa. Véase por ejemplo, 134, Cong. Rec. S 3.113 (edición diaria de 25 de marzo de 1988) (declaraciones del Senador D'Amato); 134, Cong. Rec. S 1.997 (edición diaria de 4 de marzo de 1988) (declaraciones del Senador Grassley).

VI

Conclusiones

La Ley contra el Terrorismo no exige la clausura de la Misión Permanente de Observación de la OLP ni impide que ésta continúe ejerciendo las funciones que le corresponden como observadora permanente ante las Naciones Unidas. De conformidad con el Acuerdo relativo a la Sede, la Misión tiene atribuida la calidad de invitada de la Organización y como tal se halla amparada por el Acuerdo, el cual obliga legalmente a los Estados Unidos y no ha sido derogado por la Ley contra el Terrorismo, que es una ley válida de aplicación general.

Deseamos expresar nuestro agradecimiento a los letrados que han actuado en este caso y, especialmente, a los amici curiae, por su dedicación profesional y la asistencia que han prestado a este tribunal.

No ha lugar la petición de los demandados de que se desestime la demanda por falta de jurisdicción ratione personae.

No ha lugar la petición de los demandados de que se desestime la demanda por falta de jurisdicción ratione materiae.

No ha lugar la petición de los demandados, formulada sin argumentos de apoyo, de que se desestime la demanda por falta de capacidad.

Ha lugar, considerada como solicitud de que se emita un fallo sumario, Fed. R. Civ. P. 56, de conformidad con el párrafo b) del artículo 12 del Estatuto Federal de Procedimiento Civil, la petición de Mansour de que se proceda al sobreseimiento de las actuaciones al no mediar ninguna demanda accionable.

No ha lugar la petición del Gobierno de los Estados Unidos de que se emita un fallo sumario, y ha lugar a la petición que en el mismo sentido formulan los demandados, con lo cual se desestima la demanda sin perjuicio de los derechos de terceros.

ASI QUEDA ORDENADO:

(Firmado) Edmund L. Palmieri  
Magistrado de Distrito de los  
Estados Unidos de América

Nueva York, 29 de junio de 1988

APENDICE A

TITULO 22: CODIGO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA  
(RELACIONES EXTERIORES)

CAPITULO 61: LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO - LA OLP

§ 5201. Determinaciones y decisiones

a) Determinaciones

El Congreso determina que:

- 1) El terrorismo del Oriente Medio representó el 60% del total del terrorismo internacional en 1985;
- 2) La Organización de Liberación de Palestina (en lo sucesivo, la OLP) fue directamente responsable del asesinato de un ciudadano estadounidense en el buque Achile Lauro en 1985, y un miembro del Comité Ejecutivo de la OLP se encuentra procesado en los Estados Unidos por el asesinato de ese ciudadano estadounidense;
- 3) Los dirigentes de la OLP estuvieron involucrados en el asesinato de un embajador de los Estados Unidos de América en el extranjero;
- 4) La OLP y los grupos que la integran han estado involucrados en el asesinato de decenas de ciudadanos estadounidenses en el extranjero y se han atribuido la auditoría en muchos de esos casos;
- 5) En el estatuto constitutivo de la OLP se declara específicamente que "la lucha armada es el único medio de liberación de Palestina, por lo que constituye una estrategia global y no una mera fase táctica";
- 6) La OLP reiteró su compromiso de participación en la "continuación de la lucha armada en todas sus manifestaciones" durante la reunión que celebró el Consejo Nacional Palestino en abril de 1987; y
- 7) El Ministro de Justicia ha manifestado que "ciertos sectores de la Organización de Liberación de Palestina, así como sus aliados y asociados, constituyen el centro neurálgico del terrorismo internacional".

b) Decisiones

En consecuencia, el Congreso decide que la OLP y sus órganos asociados constituyen una organización terrorista y una amenaza para los intereses de los Estados Unidos y de sus aliados, así como para el derecho internacional, y que no deben beneficiarse de actuar en los Estados Unidos.

§ 5202. Prohibiciones respecto de la OLP

Serán ilícitos los actos cometidos a partir [del 21 de marzo de 1988] con el propósito de promover los intereses de la Organización de Liberación de Palestina o uno de los grupos que la integran o sus sucesores o agentes, que se indican a continuación:

- 1) Recibir cosas de valor, salvo material informativo, de la OLP o uno de los grupos que la integran o sus sucesores o agentes;
- 2) Gastar fondos de la OLP, uno de los grupos que la integran o uno de sus sucesores o agentes; o
- 3) 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, uno de los grupos que la integran o uno de sus sucesores o agentes, o con fondos proporcionados por ellos.

§ 5203. Aplicación

a) Ministro de Justicia

El Ministro de Justicia adoptará las medidas necesarias e incoará las acciones legales pertinentes con objeto de que se cumplan los principios y disposiciones del presente capítulo.

b) Reparación

A petición del Ministro de Justicia, todo tribunal de distrito de los Estados Unidos de América en cuya jurisdicción se hubiere transgredido el presente capítulo estará facultado para ordenar la reparación o cualquier otro remedio equitativo que juzgue necesario para dar cumplimiento a las disposiciones del presente capítulo.

A/42/915/Add.5  
Español  
Página 33

APENDICE B

21 de abril de 1988

Destinatarios: Ministerio Fiscal y letrados

Ref: United States v. Palestine Liberation  
Organization, et al., 88 Civ. 1962 (ELP);  
Mendelsohn, et al. v. Meese, 88 Civ. 2005 (ELP).

Muy señores míos:

Con objeto de agilizar nuestra labor de cara al fallo definitivo de este litigio, les agradecería que me remitiesen lo siguiente:

1. Todas las declaraciones oficiales que hayan emitido el Departamento de Estado y el Ministerio de Justicia relacionadas con la interpretación y constitucionalidad de la Ley contra el Terrorismo de 1987, tal como figura en el título X de la Ley de Autorización de Relaciones Exteriores para el Ejercicio Económico 1988-89 [Pub. L. 100-204, §§ 1001-1005; 101 Stat. 1331, 1406-07; 22 U.S.C.A., §§ 5201-5203 (West Supp. 1988)].

2. Toda prueba documental de que dispongan sobre el objetivo que se proponía el Congreso al aprobar la Ley contra el Terrorismo de 1987, tal como figura en el título X de la Ley de Autorización de Relaciones Exteriores para el Ejercicio Económico 1988-89.

Con miras a evitar repeticiones y conseguir que se remitan todos los documentos, propongo que la Abogacía del Estado se encargue de ordenar ese material en un primer momento, tras de lo cual lo pondrá a disposición de la defensa para que ésta lo examine y eventualmente lo complete antes de remitirlo a este tribunal.

Tengo entendido que el Sr. Richard Mark, Fiscal Auxiliar de los Estados Unidos, está preparando un calendario de reuniones junto con la defensa, sobre el que espero recibir oportuna información. Ello no ha de ser motivo para que se produzcan retrasos en la remisión del material que solicito, el cual me resultará de utilidad con vistas a proseguir el examen de los casos que nos ocupan.

Atentamente les saluda,

(Firmado) Edmund L. Palmieri  
Magistrado de Distrito de los  
Estados Unidos de América

Copias a: Rudolph W. Guiliani, Fiscal de los Estados Unidos de América  
Richard Mark, Fiscal Auxiliar de los Estados Unidos de América  
One St. Andrew's Plaza  
New York, New York 10007

/...

Ramsey Clark  
36 East 12th Street  
New York, New York 10003

Leonard B. Boudin  
Rabinowitz, Boudin, Standard, Krinsky & Lieberman  
740 Broadway at Astor Place  
New York, New York 10003-9518

Keith Highet  
Joseph D. Pizzurro  
Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle  
101 Park Avenue  
New York, New York 10178-0061

-----