

Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos
PARA EL CIRCUITO DEL DISTRITO DE COLUMBIA

Visto el 27 de marzo de 2006

Decidido el 9 de junio de 2006

No. 05-5017

LAURA GONZÁLEZ-VERA Y OTROS,
APELANTES

vs.

HENRY ALFRED KISSINGER, EN SU CAPACIDAD INDIVIDUAL Y
COMO ASESOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y SECRETARIO DE ESTADO,
Y OTROS,
APELADOS

Apelación del Tribunal de Distrito de los Estados Unidos
para el Distrito de Columbia
(No. 02cv02240)

Aaron Lloyd, Estudiante de Derecho, argumentó la causa por los apelantes. En el alegato lo acompañó *Michael E. Tigar*. *Ali A. Beydoun*, *Christine Parsadaian*, *Courtney J. Nogar*, *Debra L. Spinelli-Hays*, *James B. Cowden*, *Karen Corrie*, *Laura Rotolo*, *Melissa Mandor* y *Timothy L. Foden* registraron comparecencia.

William H. Goodman y *Jennifer M. Green* participaron en el alegato como amigos del tribunal por el Center for Constitutional Rights en apoyo de los apelantes.

Robert M. Loeb, abogado, Departamento de Justicia de los EE.UU., argumentó la causa por los apelados. En el alegato lo acompañaron *Gregory G. Katsas*, Subprocurador General Interino, *Kenneth L. Wainstein*, Fiscal Federal, y *Barbara L. Herwig*, Directora Adjunta.

Ante: GINSBURG, *Juez Presidente*, y ROGERS y BROWN, *Jueces de Circuito*.

El dictamen del Tribunal lo presentó el *Juez Presidente* GINSBURG.

GINSBURG, *Juez Presidente*: Los demandantes—apelantes demandaron a los Estados Unidos y al ex Secretario de Estado y Asesor de Seguridad Nacional, Dr. Henry A. Kissinger por daños y perjuicios por actos supuestamente cometidos en apoyo al régimen de Pinochet en Chile hace treinta y tantos años. El tribunal de distrito sostuvo que los reclamos de los demandantes eran justiciables pero desestimó la demanda a causa de que los Estados Unidos no había renunciado a su inmunidad soberana, y los demandantes no habían establecido un reclamo en contra del Dr. Kissinger en el que pudiera concederse una reparación. Ratificamos el fallo de sobreseimiento pero lo hacemos a causa de que los reclamos de los demandantes presentan una cuestión política que no es justiciable.

I. Antecedentes

En septiembre de 1973 oficiales militares chilenos dieron un golpe de Estado que derrocó al presidente elegido Salvador Allende, e instaló a Augusto Pinochet como presidente de la recién formada junta militar. Los demandantes alegan que la Dirección de Inteligencia nacional (DINA) chilena de ahí en adelante “brutal[mente] reprimió” e intentó “eliminar” a individuos contrarios al régimen de Pinochet. Demanda ¶ 60. También alegan que “los Estados Unidos y/o Henry Kissinger financiaron, auxiliaron... ayudaron e instigaron... actuaron en conjunto y conspiraron con conocidos violadores de derechos humanos”

en el “aparato de terror chileno” para violar los derechos humanos de los demandantes y sus familiares. *Id.* ¶ 2. En particular, los demandantes alegan

que Kissinger “act[uó] deliberadamente por fuera de los canales apropiados de supervisión de operaciones encubiertas del Congreso” para ayudar y establecer contactos con conocidos terroristas y “autorizó” a la CIA a auxiliar al régimen militar. *Id.* ¶¶ 43, 65, 69.

Luego de darse a conocer un informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos que sugería que Kissinger estaba al tanto de violaciones de derechos humanos cometidas por la DINA, *ver* Hinchey Report on CIA Activities in Chile [Informe Hinchey sobre las actividades de la CIA en Chile] (18 de septiembre de 2001), *disponible en* <http://foia.state.gov/Reports/HincheyReport.asp>, los querellantes demandaron a los Estados Unidos y a Kissinger de conformidad con la ley de Agravios de Extranjeros (ATS), 28 U.S.C. § 1350; la ley de Protección de Víctimas de Tortura (TVPA), *id.* § 1350 al pie; el Derecho consuetudinario; y el Derecho Internacional Público consuetudinario. Demanda ¶ 10. Buscaron reparación judicial por, entre otras cosas, tortura, encarcelamiento ilegal, homicidio culposo e intencionalmente infligir angustia emocional. *Id.* ¶¶ 115, 152, 163, 175-76.

Los Estados Unidos, de conformidad con los Reglamentos Federales del Procedimiento Civil, 12(b)(1) solicitaron que se desestimara la demanda por falta de jurisdicción en la materia, porque planteaba una cuestión política y, en su defecto, conforme a la Regla 12(b)(6) por no establecer un reclamo para el que pueda concederse una reparación. Los demandantes alegaron que el caso era justiciable y habían sentado “reclamos sujetos a la jurisdicción” tanto contra los Estados Unidos como contra Kissinger. El tribunal de distrito, que la calificó de una decisión “muy cerrada” sobre si los reclamos eran justiciables, terminó por decidir que la doctrina de la cuestión política era inaplicable. Al fallar sobre los méritos, el tribunal decidió (1) que la inmunidad soberana impedía los reclamos contra los Estados Unidos y, (2) como Kissinger había actuado dentro del ámbito de sus funciones, la ley Westfall impedía todo excepto posiblemente el reclamo por la TVPA en su contra, *ver* 28

U.S.C. § 2679(b)(1). Suponiendo como argumento que la ley Westfall no impedía el reclamo por la TVPA en contra de Kissinger, *ver id.* § 2679(b)(2)(B) (que permite demandar “por contravención de una ley de los Estados Unidos en virtud de la cual semejante acto contra un individuo está de otro modo autorizado”), el tribunal de distrito decidió que los demandantes no habían logrado establecer un reclamo conforme a esa ley porque no alegaron que Kissinger había actuado conforme a la autoridad aparente del Derecho extranjero. *Ver id.* § 1350 al pie.

II. Análisis

Los demandantes nos pidieron revocar el fallo del tribunal de distrito a causa de que (1) la inmunidad soberana no impide sus reclamos contra los Estados Unidos; (2) tenían derecho a la divulgación de pruebas para demostrar que Kissinger no estaba actuando dentro del ámbito de sus funciones; (3) la ley Westfall no impide su reclamo de conformidad con la ATS; y (4) han establecido un reclamo de conformidad con la TVPA. El Gobierno alega primero que el caso no es justiciable conforme a la doctrina de la cuestión política y, en su defecto, defiende el fallo del tribunal de distrito sobre los méritos.

A. Orden de decisión

Al comienzo, los demandantes “cuestionan si [los Estados Unidos está] procesalmente impedidos para plantear e[1] asunto” de la justiciabilidad porque no contraapelaron la negativa del tribunal de distrito a aplicar la doctrina de la cuestión política. Porque la “Regla 12(b)(6) es un requisito procesal mínimo necesario que no puede incluir una determinación de los méritos de una demanda”, los demandantes afirman que el Gobierno “indebidamente” le había pedido a este tribunal que “considere la justiciabilidad antes de analizar el sobreseimiento del Tribunal de Distrito”.

Los demandantes confunden la naturaleza de nuestra indagación. Un sobreseimiento fundado en la doctrina de la cuestión política no es una adjudicación sobre los meritos. *Hwang Deum Joo vs. Japan*, 413 F.3d 45, 47 (D.C. Cir. 2005). Más bien, la doctrina es una “limitación jurisdiccional [] impuesta a los tribunales federales por el requisito de ‘caso o controversia’ del Art[ículo] III”; de ahí que “la presencia de una cuestión política... impide [que] la parte demandante invoque la competencia del poder judicial federal”. *Schlesinger vs. Reservists Comm. to Stop the War*, 418 U.S. 208, 215 (1974); *accord Bancoult vs. McNamara*, 445 F.3d 427, 432 (D.C. Cir. 2006). De eso se desprende que, sin importar si el Gobierno ha planteado el asunto —de forma oportuna, a destiempo o para nada en lo absoluto— tenemos que considerar si los reclamos de los demandantes conllevan una cuestión política, no sea que el tribunal invada lo que es de la incumbencia de los poderes políticos. *Ver Steel Co. vs. Citizens for a Better Env’t*, 523 U.S. 83, 101-02 (1998).

B. Aplicación de la doctrina de la cuestión política

Los Estados Unidos alegan que nuestra decisión en *Schneider vs. Kissinger*, 412 F.3d 190 (2005), rige este caso, lo que hace no justiciables todos los reclamos de los demandantes. Específicamente, el Gobierno alega que los reclamos no son justiciables porque requerirían que el tribunal pronunciara sentencia sobre una cuestión de política exterior y seguridad nacional cuyas materias están “textualmente encomendadas a los poderes políticos”, *id.* en 194. Por otra parte, el Gobierno alega que “no hay ninguna norma judicialmente divulgable ni manejable que aplique a los reclamos que se hacen aquí”, lo que de esta forma impide cualquier intervención de la judicatura. El Gobierno también sostiene que nuestra decisión reciente en *Bancoult vs. McNamara* “apoya totalmente la aplicación de la doctrina de la cuestión política” en este caso.

Los demandantes diferencian *Schneider* como un caso que

contraría la “decisión política [del Gobierno] de apoyar el ascenso de Pinochet al poder”, en tanto que el presente caso contraría “actos de tortura” específicos “cometidos después de que ya estaba instalado el gobierno militar”. Como estos actos “no pudieron haberse cometido a favor de ninguna decisión política para apoyar el ascenso de Pinochet al poder”, ellos razonan que sus reclamos no plantean ninguna cuestión política. Los demandantes también citan *Sosa vs. Álvarez-Machain*, 542 U.S. 692, 729 (2004), por la proposición de que las “demandas fundadas en una clase de normas internacionales restringida, tales como... reclamos de torturas y asesinatos extrajudiciales, deben protegerse [sic] y adjudicarse en tribunales de los EE.UU.”

La Corte Suprema ha reconocido una media docena de razones por las que el caso puede no ser justiciable según la doctrina de la cuestión política:

[1] un compromiso constitucional textualmente demostrable del asunto a uno de los departamentos políticos iguales; o [2] la ausencia de normas que puedan judicialmente divulgarse y manejarse para resolverlo; o [3] la imposibilidad de decidir sin una determinación política inicial de una clase que claramente no es de competencia judicial; o [4] la imposibilidad de que un tribunal tome una decisión independiente sin que exprese una falta al respeto debido a los poderes iguales del gobierno; o [5] una necesidad fuera de lo común por adherirse incondicionalmente a una decisión política ya tomada; o [6] el potencial de causar desconcierto de resultados de que varios departamentos emitan pronunciamientos múltiples sobre una sola cuestión.

Baker vs. Carr, 369 U.S. 186, 217 (1962). Como se menciona arriba, los Estados Unidos alegan aquí la primera y segunda razones; si cualquiera de ellas prevalece, los tribunales no tienen jurisdicción para proceder. *Ver*

Schneider, 412 F.3d en 194.

A pesar de los esfuerzos de los demandantes, no vemos cómo este caso puede diferenciarse de *Schneider*. En cada instancia los demandantes demandaron de conformidad con el Derecho consuetudinario, el Derecho internacional, la ATS y la TVPA. Los demandantes en *Schneider* alegaron que los Estados Unidos y Kissinger, en conjunto con ciertos oficiales chilenos, facilitaron el secuestro y la tortura para avanzar los objetivos de “autoridades [c]lave de los Estados Unidos” que se habían opuesto a la elección de Allende. *Id.* en 191-92. Sostuvimos que los reclamos de los demandantes no son justiciables debido a la doctrina de la cuestión política, porque objetaban “decisiones de política exterior de los Estados Unidos... dentro de la incumbencia de las ramas políticas”. *Id.* en 195. Más específicamente, la demanda planteaba cuestiones “textualmente encomendadas a una rama igual del gobierno”, que choca con la primera razón que se plantea en *Baker vs. Carr*. *Id.* en 194.

Lo mismo es cierto aquí. Los demandantes han alegado y cuestionado medidas drásticas que tomaron los Estados Unidos y Kissinger para poder aplicar la política de los Estados Unidos en cuanto a Chile. Que el tribunal evalúe la validez legal de esas medidas requeriría que nos metiéramos en cuestiones políticas “textualmente encomendadas a un poder igual del gobierno”. *Id.* Carece de importancia que los actos que se alegan en este caso tuvieran lugar después del golpe. Es cierto, como afirman los demandantes, que esos actos “no pudieron haberse cometido a favor de ninguna decisión política para apoyar el ascenso de Pinochet al poder”, pero la diferencia entre las medidas que se tomaron para poner a Pinochet en el poder y las tomadas para mantenerlo ahí no hace ninguna distinción viable: ambos tipos de medidas, de haberse dado, estaban inextricablemente entrelazadas con las subyacentes” decisiones de política exterior que constitucionalmente se le encomiendan a los órganos políticos. *Bancoult*, 445 F.3d en 436. Ni tampoco nos convence la supuesta distinción que hacen los demandantes

entre cuestionar un “acto” y cuestionar una “política”. Como explicamos en *Bancoult*, la dicotomía es falsa; las medidas tomadas en apoyo de las relaciones exteriores en sí mismas pueden “constituir [] decisiones de política exterior”. *Id.* en 437.

Tal es ciertamente el caso aquí. Aunque los demandantes trataron de caracterizar los actos de Kissinger como extralimitación de funciones, Demanda ¶ 2, reiteramos lo que dijimos en *Schneider*: cualquier cosa que haya hecho Kissinger como Asesor de Seguridad Nacional o Secretario de Estado “difícilmente puede llamarse otra cosa que política exterior”. 412 F.3d en 199.

Sin duda, podemos imaginar un caso en el que un agente renegado comete un acto tan alejado de sus deberes oficiales que no puede decirse legítimamente que represente la política de los Estados Unidos, pero no es éste el caso. Los demandantes alegan que Kissinger “act[uó] deliberadamente por fuera de los canales apropiados de supervisión del Congreso”, Demanda ¶ 43, pero eso no ubica su comportamiento fuera del ámbito de sus funciones; las descripciones de los cargos de Kissinger establecidas por ley dejan claro que su obligación era para con el Presidente, no el Congreso. *Ver* 22 U.S.C. § 2656 (Secretario de Estado responsable de “dirigir los asuntos del departamento como lo indique el Presidente”) 50 U.S.C. § 402(a)-(b) (función del Consejo de Seguridad Nacional, del cual es miembro el Asesor de Seguridad Nacional, “asesorar al Presidente en cuanto a la integración de... políticas relacionadas con la seguridad nacional” y desempeñar “tales otras funciones como lo indique el Presidente”).

No necesitamos disputar la afirmación de los demandantes de que ciertas demandas por tortura pueden adjudicarse en los tribunales federales como lo establece la TVPA, *ver* 28 U.S.C. § 1350 al pie. Simplemente observamos que semejante demanda, como cualquier otra, no se ha de ver si plantea una cuestión política. Fue así que, antes de concluir que el caso presente no es justiciable en lo absoluto según la doctrina

de la cuestión política, solicitamos escritos suplementarios sobre la justiciabilidad de los reclamos de los demandantes de conformidad con la TVPA. Ver *Japan Whaling Ass'n vs. Am. Cetacean Soc'y*, 478 U.S. 221, 230 (1986) (aunque “los tribunales no están fundamentalmente capacitados para formular políticas nacionales o establecer normas que no sean de naturaleza jurídica... huelga decir que interpretar la legislación del Congreso es una labor recurrente y aceptada para los tribunales federales” (se omitieron las comillas internas). Sin embargo, como hemos visto, los demandantes no pudieron desembarazar sus reclamos de la TVPA de la cuestión política que impregna su demanda. Al no haber logrado presentar los demandantes ninguna distinción de hecho sujeta a la jurisdicción ni ningún alegato convincente para apartarnos de nuestra decisión en *Schneider*, ese precedente ha de regir este caso.

III. Conclusión

En *Schneider* sostuvimos que varios de los reclamos contra los Estados Unidos y el Dr. Kissinger por medidas que supuestamente se tomaron en los 1970 para aplicar la política exterior de los Estados Unidos con respecto a Chile, no son justiciables. Lo hacemos de nuevo hoy. Como los reclamos de los demandantes ponen en tela de juicio las decisiones de política exterior textualmente encomendadas a las ramas políticas, han de ser y por esto son

Desestimados.