

The book cover features an abstract painting with warm, earthy tones of orange, yellow, and brown, transitioning into darker, more somber tones of grey and black in the lower half. The text is overlaid on a dark red rectangular background in the upper right quadrant.

DIEGO URIBE VARGAS

La paz
es una
tregua

Solución
pacífica
de conflictos
internacionales

Cuarta edición



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

SECRETARÍA GENERAL
BIBLIOTECA NACIONAL

La paz
es una
tregua
Solución
pacífica
de conflictos
internacionales

Cuarta edición



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO,
CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES

341.52

U76p Uribe Vargas, Diego, 1931-

La paz es una tregua: Solución pacífica de conflictos internacionales /
Diego Uribe Vargas - 4a. ed. - Santafé de Bogotá: Universidad Nacional
de Colombia, 2002.

346 p.

ISBN: 958-701-255-0

1. Derecho internacional 2. Tratados internacionales 3. Paz
4. Conflictos internacionales 5. Mediación internacional
7. Historia 8. Relaciones internacionales 9. Iniciativas de paz
10. Solución de conflictos 11. Gestiones de paz 12. Política
intervencionista

I. Tit.

Biblioteca Central - Universidad Nacional de Colombia

La paz es una tregua

Solución pacífica de conflictos internacionales

© Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

© Diego Uribe Vargas

Primera edición, 1987

Segunda edición, 1988

Tercera edición, 1999

Cuarta edición, 2002

ISBN: 958-701-255-0

Revisión de textos

Andrés Rolando Ramírez Guacaneme

Diseño de carátula: Camilo Umaña

Ilustración de carátula: obra del maestro Mauricio Gómez Escobar

Impresión

Universidad Nacional de Colombia - UNIBIBLOS

unibiblio@dnic.unal.edu.co

Bogotá D.C., Colombia

ÍNDICE

PRÓLOGO 11

PRESENTACIÓN 17

I. LA PAZ EN LOS PUEBLOS HELÉNICOS 21

Solución de controversias en la primera época. Los combates singulares. El arbitraje y sus antecedentes en la época pre-griega. El tratado celebrado entre Entemema, rey de Lagash y el reino de Ummah. Tucídides. El "Tratado de Hierapytna y Priansos". "Las anficionías". Misiones de Diógenes, Critolao y Carneades. El tratado de Alianza entre Argos y Esparta. Las guerras sagradas de los aztecas. El culto al Sol. Las treguas entre los griegos. La guerra en la literatura. Aristófanes.

II. SOLUCIONES PACÍFICAS DESDE ROMA HASTA
EL NACIMIENTO DEL ESTADO NACIONAL 33

La Pax Romana. El *Jus Fetiale*. Derecho natural y guerra justa. Bizancio. El Pontífice como mediador y árbitro. El pensamiento sincrético de Santo Tomás de Aquino. Ideas del Profeta Mahoma sobre la guerra. Vitoria y la Escuela Española del Siglo XVI. Las reelecciones de Indias. Los requerimientos de Palacios Rubios. Maquiavelo y la idea del Estado nacional. Bodino y los elementos de la soberanía. Teorías sobre la paz. Emérico Cruceo, el Duque de Sully, el Abate de Saint Pierre, Guillermo Penn. La Revolución Francesa y los Derechos de los Pueblos. Emmanuel Kant.

III. DE LA SANTA ALIANZA Y EL DIRECTORIO EUROPEO
A LAS CONFERENCIAS DE PAZ DE LA HAYA
DE 1899 y 1907 53

Europa y la Revolución Francesa. Las guerras napoleónicas. El reparto territorial y el fin del Antiguo régimen. La toma de París por los aliados en 1812. El Congreso de Viena. Talleyrand y Metternich; el

ocaso de un mundo. La Santa Alianza. El regreso a las fronteras de 1789 y las legitimidades dinásticas. El Directorio Europeo. Aquisgrán. El nuevo equilibrio entre las Potencias. La Intervención Armada. Prospectos Pacifistas. La Guerra de 1870 y el nacimiento del Imperio Alemán. Las Conferencias de Paz de La Haya de 1889 y 1907. Codificación de las soluciones pacíficas. La Corte Permanente de Arbitraje. El Derecho Humanitario. Proyectos de Desarme.

IV. LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES

El derecho al servicio de la Paz 87

Hitler y la teoría del espacio vital. Estallido de las hostilidades. Antecedentes del Pacto: Los 14 puntos de Wilson. Moratoria de la guerra. Medios de solución pacífica. Estatuto de la Corte Permanente de Justicia. Funciones del Consejo y de la Asamblea, Pacto Briand-Kellog. El conflicto Colombo-Peruano en la Sociedad de las Naciones. La Comisión Administradora. Triunfo de la tesis colombiana de intangibilidad del Tratado de límites de 1922. Evacuación de las tropas peruanas. Protocolo de Río de Janeiro. El fracaso de la limitación de armamentos. Balance Final. El Nacional-Socialismo. El rearme alemán.

V. NACIONES UNIDAS

Foro para el diálogo internacional 107

Naturaleza jurídica de la Carta de San Francisco. De la Conferencia de Yalta al Proyecto de Dumbarton Oaks. Composición del Consejo de Seguridad. Fines y Propósitos de la Organización Internacional. Eliminación de la licitud de la guerra. La legítima defensa. Papel de las potencias. La acción colectiva. Medidas coercitivas que no implican el uso de la fuerza. Prerrogativas de la Asamblea General. Resolución Unión Pro-Paz. Soluciones Pacíficas. Fuerzas de Emergencia. Aciertos de las Naciones Unidas. El Derecho del Mar. Defensa de los Derechos Humanos. Organismos Especializados para la Cooperación Internacional.

VI. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA 123

La idea de paz de Arthur Schnitzler. El proyecto de Corte Permanente de Justicia Internacional. Antecedentes de la Corte Centroamericana de Justicia. Casos de los cuales se ocupó. Análisis del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Competencia. Cláusula Facultativa.

Composición de la Corte. Opiniones consultivas. Obligatoriedad de los fallos. Sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso "actividades militares y paramilitares en el caso en y contra Nicaragua". El veto en el Consejo de Seguridad. Declaración de la Asamblea General.

VII. LAS SOLUCIONES PACÍFICAS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO Y SU CRISIS ACTUAL 147

Preparativos para el Congreso de Panamá de 1826. El papel de la República de Colombia. Misiones de Joaquín Mosquera al Sur y de Miguel Santamaría a México. Convocatoria de Simón Bolívar. Contribución del General Santander a la idea americana. Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua. Panamá 1826. Convención de Contingentes. Traslado del Congreso a Tacubayá. Congresos hispanoamericanos de carácter político en el Siglo XIX. Convocatoria de la Primera Conferencia Panamericana en Washington. Adopción del Arbitraje como principio del Derecho Internacional Americano. Las Conferencias de Paz de La Haya y sus repercusiones en el hemisferio. Pacto Gondra y comisiones de investigación. Las soluciones pacíficas y el fracaso del arbitraje obligatorio. Instrumentos suscritos durante la VI y VII conferencias interamericanas. El Pacto Saavedra-Lamas. Los trabajos de la Conferencia Interamericana de Montevideo. El Tratado Interamericano de buenos oficios y mediación. El Pacto de Bogotá como instrumento inaplicable. Las reformas a la Carta de Bogotá y las soluciones pacíficas. Crisis actual del Sistema Interamericano de soluciones pacíficas.

VIII. TEORÍA Y PRAXIS DE LOS MOVIMIENTOS PACIFISTAS 169

La paz en los documentos pontificios de Benedicto XV a Juan Pablo II. El consejo Mundial de la Paz. Lucha por el desarme nuclear. La Detente. Código de Moral Internacional de Malinas. El Proyecto de paz a través del Derecho de Hans Kelsen. Derecho Mundial y reformas a las Naciones Unidas. Solución de controversias a la luz de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados. Convención Europea para el reglamento pacífico de los diferendos. El nuevo Derecho del Mar y la solución de Controversias en la Convención de Jamaica. Otras instancias regionales.

IX. TRIBUNALES INTERNACIONALES
DE JURISDICCIÓN ABIERTA 183

Evolución de las soluciones pacíficas. Auge de los medios diplomáticos. Buenos oficios, mediación, investigación y conciliación. El arbitraje en América Latina. Principales casos. Modificación del reglamento de la Corte Internacional de Justicia. Las salas ad-hoc. Diferendos de carácter jurídico y político. Tribunales internacionales de jurisdicción abierta. La conciliación previa. Los fallos parciales. Sentencias definitivas. El recurso a otra instancia. La parálisis del sistema interamericano de soluciones pacíficas. Urgencia de transformarlo. Los tribunales internacionales de jurisdicción abierta; una contribución a la paz universal.

X. LA PAZ EN AMÉRICA CENTRAL 197

El grupo de Contadora y su aporte a la paz en Centro América. Esquipulas punto de partida. Pluralismo político. El grupo de apoyo a Contadora. Mecanismo permanente de consulta y concertación política. Los refugiados. Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia. Plan de paz del Presidente Óscar Arias. Reunión de Cartagena de Indias. Acuerdos de Paz en El Salvador y Guatemala.

ANEXOS 219

BIBLIOGRAFÍA 325

ÍNDICE ONOMÁSTICO 333

OBRAS DEL AUTOR 341

PRÓLOGO

DERECHO Y CULTURA DE PAZ

*Por: Ricardo Sánchez**

La publicación de esta obra en su cuarta edición, debidamente actualizada constituye una contribución que hay que celebrar en su doble dimensión, de trabajo académico e investigativo y de propuesta para el desarrollo del Derecho Internacional como un derecho a la paz, como el método para la solución pacífica de los conflictos internacionales.

El libro comienza en la antigüedad, con el recuento de cómo los pueblos helénicos buscaron la paz, la acariciaron, concretaron, soñaron y poetizaron. Allí están los orígenes del arbitraje, los tratados, las treguas y las inmunidades diplomáticas. Al igual que las guerras entre los aztecas. Para Diego Uribe Vargas el nacimiento del Derecho, su génesis, está ligado a la necesidad de solucionar las disputas tanto en la esfera pública como privada y es manifestación común a las distintas civilizaciones y en correspondencia con las organizaciones sociales. Es la búsqueda por superar el Estado de naturaleza, la anomía, para fundar reglas reguladoras del conflicto y la contradicción. Del antagonismo y la guerra. Y esta función del Derecho dentro de sus múltiples dimensiones, se vive tanto en la esfera interna como internacional.

El esfuerzo de investigar no es el del erudito, es el del buscador de antecedentes, que permitan sustentar y construir, la solución racional, dialogal y concertada del conflicto privado y público, nacional e internacional. Dice el autor: "No cabe duda que el más antiguo procedimiento para la solución de conflictos es el arbitraje, que hunda raíces no sólo en el contexto

* Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia y Profesor Titular Universidad Externado de Colombia.

de las civilizaciones históricas sino en las primeras formas de integración social”.

Esta perspectiva de largo alcance, como que viene de los comienzos de la civilización, se ve enriquecida cuando el repaso abarca las soluciones pacíficas desde Roma hasta el nacimiento del Estado Nacional. Allí discute la famosa e inhumana Pax Romana, la dialéctica del Derecho Natural y guerra justa, el mundo del papado, el poder y las ideas. Autores como Santo Tomás de Aquino, Mahoma, Vitoria y los españoles, Maquiavelo, Bodino, en fin hasta la Revolución Francesa y los Derechos de los pueblos y Kant con su opúsculo sobre la Paz Perpetua.

La Revolución Francesa y las guerras napoleónicas cambian el curso de la historia europea y de occidente. Es el ocaso de un mundo y la inauguración en firme de una nueva época, la modernidad, con su Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano, el Código Civil, obra del Emperador, con el trasfondo del desarrollo del sistema capitalista, impetuoso y revolucionario, donde todo lo sólido se desvanece en el aire, para recordar el elogio de Carlos Marx. En el libro de Diego Uribe Vargas el capítulo tercero está dedicado al desarrollo del derecho internacional, con el telón de fondo del reparto territorial, las alianzas, guerras y revoluciones. Está titulado: “De la Santa Alianza y el Directorio Europeo a las Conferencias de Paz de La Haya. De 1899 a 1907”.

Viene luego la Primera Guerra Mundial y la Revolución de Octubre en la Rusia Zarista y el surgimiento de la primera institución internacional, apenas un balbuceo, la Sociedad de las Naciones, donde se plantea el derecho al servicio de la paz.

El autor parte de recordar la importancia de los 14 puntos del presidente Wilson de los Estados Unidos para el diseño del Derecho Internacional y la Sociedad de las Naciones, estudiando distintos hitos de su desarrollo hasta su disolución, de la cual realiza su Balance Final. Es el período del rearme alemán, del surgimiento, desarrollo y triunfo del Fascismo y el Nazismo, con sus doctrinas imperiales de guerra y expansión.

Para los colombianos y latinoamericanos tiene singular importancia el papel positivo de la Sociedad de las Naciones, en el conflicto de

Leticia entre Colombia y el Perú. Aquí se lee la reseña documentada de los distintos momentos y pronunciamientos, de las decisiones jurídicas que permitieron el cese de las hostilidades armadas entre dos países hermanos.

Diego Uribe Vargas concluye así: “No cabe duda que en la solución del diferendo se pusieron en evidencia, no sólo el patriotismo de los colombianos, que sabían defender la integridad nacional, sino el tacto y la sagacidad de los plenipotenciarios, que en Bogotá, Ginebra, Río de Janeiro, sabían defender con argumentos irrefutables el imperio del Derecho Internacional. Si la Sociedad de las Naciones tuvo tropiezos insuperables en conflictos surgidos en otras latitudes, en honor a la justicia, durante la guerra colombo-peruana, su intervención fue acertada, justiciera y eficaz.

A la Sociedad de las Naciones, la fortaleció este éxito, en que por no estar de por medio la rapacidad de las potencias, ni el nacionalismo exultante, la paz por medio del derecho pudo salir del terreno de la quimera para penetrar el ámbito de las grandes realidades políticas”.

Viene luego el análisis de las Naciones Unidas, de la Carta de San Francisco y el sistema que rige la institución. De la significación de la defensa de los Derechos Humanos, cuya Declaración cumple este año de gracia, cincuenta años de su aprobación.

Las Naciones Unidas continúan su funcionamiento y son muchas las acciones positivas a favor de la paz mundial y del diálogo y solución negociada de los conflictos internacionales. Aunque es evidente la necesidad urgente de su reforma democrática ante la hegemonía de las grandes potencias, desde el Consejo de Seguridad.

La presentación de la Corte Internacional de Justicia y algunas de sus decisiones son importantes, como la sentencia sobre: “actividades militares y paramilitares en el caso en y contra Nicaragua”, forman parte del cuerpo de la obra. Como el necesario repaso a las soluciones pacíficas en el sistema Interamericano, que nos coloca en el terreno de nuestra tradición histórico-jurídica y diplomática. Al igual que la síntesis sobre la Teoría y Praxis de los Movimientos Pacifistas y los Tribunales Internacionales de Jurisdicción abierta.

Toda esta presentación del tema va acompañada de una antología de textos sobre los tratados, pactos, declaraciones que establece la respectiva normatividad.

*En el momento en que se publicó la segunda edición del libro, el autor actualiza con una **ADDENDA**, en que se realiza la reseña y comentarios sobre los esfuerzos por alcanzar la paz en la región centroamericana a través de los Grupos de Contadora y de Apoyo, así como el significado de Esquipulas II.*

*En esta nueva edición de la obra, aparece el capítulo X como **La Paz en América Central**, donde Diego Uribe Vargas amplía el análisis sobre los resultados de tan importante proceso político, de signo altamente positivo, dada la crónica situación vivida de violencias de todo orden y de guerras prolongadas. Entra a destacar el papel de las Naciones Unidas a favor de la paz y su nuevo protagonismo, dado que su función mediadora se dio en conflictos internos y no entre naciones, que es la órbita tradicional en que se mueve la institución. Significativo del nuevo rol a favor de los Derechos Humanos que empieza a cumplir la ONU y que es extensivo a la búsqueda de la paz, también al interior de los países. Es lo que se observa con el papel que cumple la Alta Comisionada de Naciones Unidas para Colombia, doctora Almudena Mazarrasa, en su defensa de los Derechos Humanos y en procura de un clima favorable a la convivencia.*

El jurista y escritor Otto Morales Benítez escribió en su oportunidad, (enero de 1988) que este libro es una "propuesta con seriedad científica" y así tituló su escrutinio. Llama a Diego Uribe Vargas "profesor continental" destaca su "pedagogía", su "destreza de profesor".

*Otto Morales coincidiendo con un juicio en el mismo sentido del ex-presidente Carlos Lleras Restrepo, a propósito del libro de Diego Uribe Vargas **Las Constituciones Colombianas**, escribe:*

"El caso de Uribe Vargas debemos celebrarlo, porque él vive en el torbellino político. Ha pasado tiempos largos entre menesteres gubernamentales y no se ha dejado torcer su vocación de hombre de estudio. Al contrario, entre campaña y campaña, sus amigos podemos leer sus textos de derecho constitucional, o los de historia y diplomacia, o sus acotaciones exaltantes

de los Derechos Humanos o sus precisiones en torno al sistema interamericano”.

Y termina en este llamado de atención sobre el destino de esta obra: “No ha escrito este libro para solazarse intelectualmente. El nos está pidiendo serenidad y compromiso para consolidar los caminos de la justicia internacional. Nos alarga su inteligencia generosa hacia el destino del continente. Estas palabras anhelan comprometer a los juristas, políticos y estadistas en escrutar la limpia y noble proyección de las severas proposiciones de Uribe Vargas”.

Este libro es una contribución al pensamiento sobre la paz, como pensamiento complejo donde Derecho y Política se sintetizan y donde los cambios económicos sociales determinan su signo. Un libro para la acción pacifista donde el difícil objetivo debe ser un logro ojalá lejano de la PAZ ROMANA y más cercano de la paz con dignidad y justicia social. Una paz realista y posible.

*Ello es así porque la **Humana Conditio**, para recordar a Norbert Elias, es la imperfección, la búsqueda de la hegemonía de personas, grupos y estados, que hacen de la historia humana una construcción altamente conflictiva y antagónica.*

Las luchas clasistas, étnicas y las guerras de todo orden se han sucedido y se suceden por doquier. Son una constante que no podemos eludir ni maquillar.

La guerra tiene sus raíces en los negociados de armas, propiciados por el complejo industrial militar de las grandes potencias. Pero, igualmente en el hecho de que es una institución social arraigada en la historia de los pueblos, en su humana conditio, saturada de prevenciones, desconfianzas, odios, pasiones nacionalistas, exclusiones y ánimo paranoico de dominio y hegemonía. La idealización mítica de una sociedad perfecta a partir del modelo narcisista de lo unidimensional, de la creencia en que lo propio es lo único y lo mejor.

La lucha contra las guerras y sus peligros es necesaria e inevitable, porque constituye el horror en sus manifestaciones más extremas. En la historia del arte se perpetúa la advertencia a la conciencia de lo humano:

Goya y Los Desastres de la Guerra, Picasso y Guernica, Obregón y La Violencia.

En un mundo internacionalizado en lo económico y comunicacional, pero igualmente en lo constitutivo de una humanidad reconocible, los colombianos debemos mirar nuestros dramas guerreros y violentos en una perspectiva de largo alcance, para sacar las lecciones que nos puedan inspirar en la búsqueda de nuestra esquiva pero necesaria y ojalá inaplazable paz con dignidad.

La historia tiene progresos, realizaciones a favor de la paz, los saberes, las artes, las ciencias, coexistiendo en un complejo entramado en que el futuro es incierto y difícil. Que hay que mirar en la doble fórmula de Antonio Gramsci, filósofo de la historia: Pesimismo de la realidad, optimismo de la voluntad.

*El libro de Diego Uribe Vargas viene a ser, como ese otro suyo **El Derecho a la Paz** una contribución de primer orden para este propósito.*

PRESENTACIÓN

El analizar los mecanismos de solución pacífica de las controversias internacionales, nos aproxima a uno de los problemas más graves por los que atraviesa el género humano, sacudido en todas las latitudes por conflictos bélicos, que llegan a extremos de barbarie. La paz es la más esquiva utopía que el hombre ha perseguido desde el momento en que sentó su planta sobre la tierra. La historia de todas las épocas, es de destrucción, de sangre, en la continua lucha de los pueblos por reconstruir lo que la guerra arroja ineluctablemente. En nada ha fracasado en mayor medida el trabajo de las civilizaciones, como en su esfuerzo para garantizar el discurrir tranquilo y pacífico, sin el espectro alucinante de la violencia.

Las páginas de este libro buscan efectuar el recorrido, desde las más remotas huellas que recoge la historia, hasta nuestro tiempo, de lo que han pensado los hombres de esta y otras edades sobre la guerra, y qué perspectivas se abren para las actuales generaciones.

La conclusión a que se llega es que la Paz debe considerarse como una tregua, cuya duración variará en la medida en que exista la voluntad colectiva para mantenerla. De ahí la preocupación de los pueblos antiguos, particularmente de los griegos, por perfeccionar el régimen de soluciones pacíficas, a fin de convertir la tregua en instrumento respetable, y protegerla del desquiciamiento.

Los medios de solución de los diferendos internacionales, se convierten así en el tema más importante del Derecho Internacional Público, y en la tarea imperativa de quienes, desde diversos campos, aspiran a que la seguridad entre las naciones y la armonía entre los pueblos se realice para preservar la vida humana.

Es probable que en el campo de las soluciones amistosas, el progreso haya sido menos espectacular que en otros campos de la ciencia y de la técnica. Ello mismo nos está mostrando hasta qué punto el perfeccionamiento de los mecanismos jurídicos y políticos para poner fin a las diferencias entre los Estados, se convierte en la más angustiosa aspiración de las naciones.

Al lado de los medios tradicionales, como los buenos oficios, la mediación, la investigación, la conciliación, el arbitraje y la jurisdicción, conviene diseñar nuevas estructuras, que dada su flexibilidad, permitan asegurar mayor éxito. La idea que propongo en este libro, de crear Tribunales Internacionales de Jurisdicción Abierta, combinando los elementos diplomáticos con las normas de Derecho, en forma escalonada y flexible, es sin duda, una manera de contrarrestar el estancamiento del Arbitraje y de la Corte Internacional de Justicia, cuyos logros, en los distintos tiempos han sido bastante limitados.

El disponer de un conjunto de magistrados expertos en la política y en el Derecho, que puedan utilizar la acción mediadora para conciliar a las partes, se complementa con la posibilidad de acudir luego al juzgamiento parcial o total de los litigios. En esta forma se fortalecería la confianza de los gobiernos en las instancias internacionales, orientando la negociación a términos de justicia y equidad. Particularmente en la América Latina, cuando el Pacto de Bogotá ha hecho crisis y es necesario redactar otro instrumento que catalogue y actualice las soluciones pacíficas, la iniciativa de crear el Tribunal de Jurisdicción Abierta, adquiere características de necesidad inaplazable.

Si partimos del hecho de que "la paz es una tregua", que es necesario garantizar con medidas políticas e instrumentos legales para consolidarla, no es menos cierto que el mismo criterio podría aplicarse a conflictos internos. En el caso actual de Colombia podría ser este un camino.

Cada vez será más difícil, en la práctica, invocar el modelo de la paz romana de destrucción y exterminio de los vencidos. Y por el mismo hecho, será más conveniente movilizar la imaginación para que las treguas se prolonguen en el tiempo, y el orden jurídico se ponga al servicio de las mismas.

La multitud de filósofos, teólogos, juristas, escritores, políticos y estrategas, que se han ocupado del tema de la paz en distintos lugares del mundo y en épocas diferentes, coinciden en que las teorías de la paz carecen de validez mientras se siga escuchando el disparo de los cañones, y la violencia se ensañe contra extensos sectores de la humanidad.

Si la paz es una tregua, sólo nos resta crear la gama de seguridades necesarias para que no se altere o perturbe, y particularmente, para evitar los conflictos nucleares que en esta hora de la técnica, podrían amenazar la supervivencia de hombres y culturas.

Los atentados frecuentes a la paz y la seguridad de los colombianos, el clima de intraquilidad que se acentúa y extiende en muchas regiones del país, han hecho que la paz se convierta en la principal preocupación de los ciudadanos y en angustia de nuestras gentes en campos y ciudades.

A los brotes de violencia que inicialmente se cobijaron con rótulos políticos y con presuntas reivindicaciones sociales, la tranquilidad en Colombia ha pasado por etapas en las cuales se han negociado altos al fuego. En otras, como en las administraciones de Alberto Lleras Camargo y Belisario Betancur, se han adelantado planes de desarme y negociaciones que sólo alcanzaron éxitos parciales.

A la tozudez de los hechos, cuando la paz se ha ido alejando de nuestra vida cotidiana, y los grupos alzados en armas se extienden por la mayoría de los departamentos, la sociedad civil ha respondido creando organizaciones no gubernamentales, que pretenden construir, desde su punto de vista, condiciones aptas para afianzar la concordia.

Hoy la paz no puede considerarse como una opción, sino entenderse como la primera necesidad nacional que reclama, por su urgencia el concurso de todos los partidos, grupos cívicos y sociedad civil, que hasta ahora habían permanecido indiferentes.

La Comisión de Conciliación, creada por la Conferencia Episcopal, ha impulsado numerosos eventos para favorecer el clima propicio para la paz negociada. Después de cuarenta años de haber adoptado el camino de la violencia sin que las armas le hayan devuelto a Colombia la tranquilidad buscada, el país vive hoy una conmoción que afecta las

bases mismas del Estado, y que reclama la acción inmediata no sólo de los gobiernos, sino de todos los grupos que conforman nuestra sociedad.

Muchas personalidades del derecho han coincidido en que los problemas que aquejan al país no pertenecen sólo al ámbito de la política, sino que se requieren cambios sociales y económicos que contribuyan a mejorar el nivel de vida y que permitan construir una sociedad más justa donde los estamentos se coordinen para garantizar una acción eficaz del Estado en orden al empleo, la seguridad social, la salud y la educación.

Por tal circunstancia la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, ha decidido preparar la tercera edición de la presente obra, en el entendido que han ocurrido en el campo de las soluciones pacíficas cambios de relevancia, nuevas ideas y proyectos para obtener la paz mediante esfuerzos sistemáticos.

“La paz es una tregua” como título del presente libro, podría ser el punto de partida para acometer aquellos cambios sociales que favorezcan el clima adecuado para la reconciliación de los colombianos. De manera especial, impulsando las reformas indispensables para que nuestra sociedad alcance el nivel suficiente, buscando resolver en armonía los graves desequilibrios que la agobian.

“La paz es una tregua”, es algo que se respalda en la historia y ante el hecho ineluctable de la violencia que marca con sus huellas de sangre a todos los períodos por los cuales la humanidad ha transitado. Vale la pena repasar cómo las civilizaciones antiguas han tratado de hacer mas largos los períodos y treguas de paz, a pesar que el ideal de paz perpetua haya merecido trabajos conceptuales meritorios, pero escasos en resultados prácticos.

DIEGO URIBE VARGAS

I

LA PAZ EN LOS PUEBLOS HELÉNICOS

Solución de controversias en la primera época. Los combates singulares. El arbitraje y sus antecedentes en la época pre-griega. El tratado celebrado entre Entemema, rey de Lagash y el reino de Ummah. Tucídides. El "Tratado de Hiérapytna y Priansos". "Las anficionías". Misiones de Diógenes, Critolao y Carneades. El tratado de Alianza entre Argos y Esparta. Las guerras sagradas de los aztecas. El culto al Sol. Las treguas entre los griegos. La guerra en la literatura. Aristófanes.

Dentro de los temas del Derecho Internacional que tienen prosapia más antigua, y llegan a identificarse dentro del número de instituciones que surgieron de consuno con el propio hecho social, se encuentran, al lado de las inmunidades diplomáticas y de los Convenios de tregua, lo concerniente a la solución de controversias surgidas por efecto de aquellos, y que hoy podemos calificar como verdaderos instrumentos de paz.

El régimen de solución de disputas ha formado parte del contenido de las primeras manifestaciones jurídicas, tanto a nivel privado como público. La búsqueda del encuadramiento de las divergencias dentro de las normas preestablecidas, no es el privilegio de ninguna civilización, sino característica uniforme, cuyas manifestaciones iniciales se aparejan con la aparición del fenómeno social, del cual el Derecho es emanación necesaria.

Dentro de las instituciones más antiguas que se recuerden, debemos tener en cuenta con anterioridad al Siglo XI a. C., el Tratado celebrado entre Entemema, rey de Lagash y el reino de Ummah, en el cual se fijaban las fronteras respectivas y se designaba un árbitro, el rey Misilim de Kish, para decidir los conflictos que pudiesen derivarse del cumplimiento del Tratado.

Más allá de la discusión entre las escuelas sobre el fundamento de las leyes, sin detenernos en la disputa de jusnaturalistas y positivistas, o entre partidarios del historicismo y de la escuela sociológica, lo cierto es

que una de las primeras funciones del orden jurídico es la de dirimir conflictos, sin exceptuar la diversidad histórica de los sujetos, o penetrar las causas generadoras de cada uno.

Tal fenómeno, que es superior a todo formalismo, ha permitido, que tanto en la esfera privada, como en la pública, se hayan intentado esquemas diversos que interpreten la idiosincrasia de los pueblos. Para Georges Scelle, "la función esencial del Derecho es la de conferir, repartir, y delimitar competencias. Entendiendo por competencia el poder conferido a los individuos miembros de la sociedad de emitir actos de voluntad que se realizan en el medio social. Es el poder de crear situaciones jurídicas. El derecho positivo designa a los individuos a quienes confiere este poder. La repartición y la reglamentación de las competencias constituye el fundamento mismo de la organización social. No hay allí sociedades donde las competencias no difieran según el sexo, la edad, los juicios de valor relativos a los individuos, el papel social que ellos juegan. Esta repartición de las competencias dirigida por la contextura misma de la sociedad, es con frecuencia más lanzada que aquélla y más evolucionada y compleja. La reglamentación de estas competencias aseguran el orden social, porque toda imprecisión en estos dominios engendra conflictos, el rebasamiento y abuso de las competencias perturban las relaciones sociales"¹

Dentro de tal enfoque, la solución de controversias se convierte en la función social del Derecho. Sería, por lo tanto, temerario afirmar que los mecanismos para resolver conflictos se han originado sólo en la esfera del Derecho Internacional, a pesar de que sea en este campo donde encontremos testimonios más antiguos².

"La idea de decidir un conflicto por medio de un combate singular es una de las manifestaciones institucionales atestiguadas en el desarrollo cultural de algunos pueblos indoeuropeos y responde al deseo de reducir al mínimo los males de la guerra y evitar un inútil derramamiento de sangre para el grupo étnico en cuestión.

1 Georges Scelle, *Precis de Droit des gens*, Première Partie, pp, 7-8, Librairie du Recueil, París, 1932.

2 La costumbre de escribir los convenios, en estelas de piedra y colocarlas en lugares públicos y particularmente en los templos, nos ha permitido conocer el texto de prácticas arbitrales muy antiguas, de las cuales no se tendría memoria.

“Esta forma de dirimir las querellas entre dos pueblos, continúa F. J. Fernández Nieto, aparece siempre representada en la tradición como un procedimiento jurídico fuertemente arcaico cuya finalidad era nada más conseguir una rápida solución práctica, que ayuda a mantener la integridad y cohesión del grupo. Al mismo tiempo el duelo convencional tiene exclusivamente el carácter de una institución destinada a resolver problemas internacionales. Sin embargo, no ha sido esta última la primitiva aplicación del convenio. Sería ilógico pensar que el método surgió como una creación específica de la política exterior de un grupo social cualquiera, cuando, en casos similares, sabemos que tales principios se originan siempre en la esfera de lo privado. Por esto mismo las normas de la guerra tienen constantemente una identidad con la de los litigios privados, puesto que el fenómeno bélico no es más que una extensión de los problemas sociales planteados en el seno de la comunidad”³.

Tal opinión la respalda el autor, en las investigaciones de D. Glotz, quien recuerda la existencia de procedimientos contractuales privados anteriores al primer milenio a. C., que funcionaban como acuerdos pacíficos de resolución de litigios entre individuos o familias de una misma comunidad⁴.

Indagando el período homérico, Glotz afirma: “Toda guerra privada termina mediante dos acciones: interrupción de hostilidades, a cubierto de la cual el ofensor promete satisfacer al ofendido y ofrece garantía de su buena fe, y cierre oficial y completo de las hostilidades, retorno al entendimiento y antiguo equilibrio, acercamiento definitivo de las familias enemistadas. Pero para que esto último tenga validez y comience a actuar, es necesario que se cumpla anteriormente una condición inexcusable: el pago de una compensación. El esquema formal es, por lo tanto, el siguiente: cese de las relaciones hostiles, entrega de una satisfacción que el ofendido considere adecuada, y automáticamente se reanudan los contactos en paz como ocurría antes de tener lugar la disputa.

“Puede así fácilmente apreciarse la afinidad de tal sistema con el funcionamiento de la práctica seguida en el establecimiento de combates

3 F. J. Fernández Nieto. *Los acuerdos bélicos de la Antigua Grecia*, Tomo I, pp. 38-39, Santiago de Compostela, 1975.

4 G. Glotz, *La Solidarité de la famille dans le droit criminel en Grèce*, p. 148, París, 1904.

singulares: ante la imposibilidad de que ninguna de las dos partes se halle dispuesta a ofrecer la reconciliación, sino por el contrario, comprendiendo que ambas pretenden hacer valer ante todo sus propios intereses, se mantiene el esquema en cuanto a sus fases primera y última, pero modifica el orden intermedio sustituyendo la entrega de una compensación por una lucha de destreza entre dos campeones. De este modo el vencedor demuestra la mejor preparación de su pueblo para la lucha, y con su triunfo consigue, además de evitar gran pérdida de vidas humanas (lo que es, en definitiva, el mismo fin que persigue el procedimiento privado), obtener para su grupo la recompensa del objeto disputado y hacer entrar en vigor inmediatamente el estado de paz. Así pues, las ceremonias a que daba lugar un contrato de reconciliación en la esfera privada se identifican por completo con las solemnidades que acompañaban a la conclusión de acuerdos públicos”⁵.

Los combates singulares, como medio de solución de controversias, tanto públicas como privadas, se distinguen por el carácter humanitario que los inspiraban. Mirado a distancia, tuvo la fuerza imaginativa necesaria para alcanzar vasta aplicación en el mundo antiguo, según el siguiente cuadro que el mismo Fernández Nieto, nos ofrece⁶:

Objeto del litigio	Representantes de cada parte
No.1 La realeza sobre Tebas.	Eteocles y Polínicos. No lo logra ninguno de los dos, pues mueren ambos.
No.2 Helena de Troya y sus bienes.	Paris y Menelao. El acuerdo se rompe por violación de una regla.
No.3 Territorios fronterizos de Atenas con Beocia y realeza de Atenas.	Melanto y Janto. Vence el primero; pasa el territorio a manos de Atenas y Melanto consigue la realeza.

5 Idem., *Ibíd.*, pp. 135-164.

6 F. J. Fernández Nieto, *Op. Cit.* pp. 50-51.

- | | |
|---|--|
| No.4 El valle del río Esperqueo ocupado por hijos de Inaco. | Hipercoco y Femio (vencedor). Los inaquies pierden la región, que pasa a poder de los enianos. |
| No.5 El territorio meridional del Peloponeso (Laconia). | Hilo y Equemo (vencedor). El territorio continúa en poder de los peloponesios. |
| No.6 De nuevo el territorio meridional del Peloponeso. | Pirecmes (vencedor) y Dégmeno. Los peloponesios pierden la región. |
| No.7 Territorios del Peloponeso central (Arcadia). | Tres soldados de Tegea y tres de Fenea. Adquieren la propiedad del territorio los tegeatas. |
| No.8 El territorio donde se asentó Perinto. (Ribera de la Propóntide) | Tres por parte de los peones (un hombre, un caballo, un perro) y otros tantos de los perintios. Vencen los primeros y conservan su territorio. |
| No.9 La ciudad de Sigeion (en la entrada al Helesponto) | Frinón y Pítaco de Mitilene. Vence el segundo pero los atenienses no aceptan el resultado. |
| No.10 Tirea y el territorio de la Cinuria | Trescientos argivos y un número igual de lacedemonios. Ninguna de las dos partes acepta el resultado". |

El que tal procedimiento pertenezca, en buena medida, al mundo de la leyenda, donde la historia se confunde con la poesía, de ninguna manera le sustrae aquellos elementos jurídicos de institución usual, puesto que los combates singulares eran objeto de reglamentación prolija. Lo más importante es destacar la naturaleza convencional de dichos acuerdos que pretendían imponer la paz, no sólo por el efecto de la negociación, sino mediante requisitos cuidadosamente elaborados, reforzados con la autoridad de los símbolos sagrados que cohesionaban a las ciudades más antiguas⁷.

7 E. Egger. *Etudes historiques sur les traités publics. Chez les grecs et chez les romains*, París, 1866.

Los principales testimonios los encontramos en las obras de Homero. El aporte posterior de Herodoto y Tucídides, sólo confirma su práctica inmemorial, ya que el crecimiento de las ciudades y la evolución de la democracia ateniense, hicieron imposible su aplicación posterior.

No cabe duda que el más antiguo procedimiento para la solución de conflictos es el arbitraje, que hunde raíces no sólo en el contexto de las civilizaciones históricas, sino en las primeras formas de integración social. Los autores son unánimes en atribuirle a la práctica arbitral antecedentes muy remotos, cuya prueba se encuentra en las columnas de algunos templos o en grabados conmemorativos de piedra o mármol. E. Egger, conocido erudito en estudios del mundo griego y romano observa: "Tenemos muchas pruebas que este medio fue a menudo empleado; lo encontramos en el templo de Solón, importante ejemplo, y cada día, las inscripciones nos hacen conocer nuevos. La de Esmirna, descubierta, publicada y explicada por M. Le Bas, resume en los siguientes términos el arbitraje cumplido por dos jueces argivos hacia el año 416 a. C., poco tiempo antes de la época en que Milo cae bajo la venganza de Atenas:

"El pueblo de los argivos ha juzgado, en ejecución del decreto de la Asamblea General de los Helenos, y después de la declaración hecha por los melios y los simolienses en que ellos se sometieran a la decisión de los argivos en lo que se refiere a las islas (de las cuales ellos se disputaban la propiedad); que a los simolienses pertenecían Polyaegea, Héteria y Libia. El fallo favorece a los simolienses. En seguida aparece la fecha del juzgamiento, fecha marcada con los nombres de dos magistrados epónimos"⁸.

El mismo autor, adentrándose en la historia de otras ciudades de la Hélade, nos subraya los siguientes casos arbitrales, que llegan hasta la época romana.

"1o. Una convención entre Atenas y la comunidad de los Beocios, según la cual los habitantes de Lamis han sido escogidos como árbitros entre los dos estados en litigio, cuya materia nos es desconocida.

8 Op Cit., pp. 66-67.

“2o. Una sentencia arbitral determinando las fronteras de las ciudades de Tesalia, Melitea y Fescis. Los jueces aquí son etolios, que manifiestan su decisión en dialecto dórico, y en esta decisión se subraya que ciertos negocios comerciales de los habitantes de Feras deben ser sometidos a miembros del Agora o ediles de Melitea, como si se tuviera temor de alguna parcialidad de los de Feras.”

“3o. Las célebres tablas de Heráclito que contienen la fijación de los límites del territorio sagrado perteneciente al templo de Baco.”

“4o. La conciliación operada entre Paros y Naxos, por jueces eritreos, sobre un asunto religioso”⁹.

Tucídides, en el libro 5o. de la Historia de la Guerra del Peloponeso, afirma: “Los atenienses y lacedemonios han concertado un tratado de paz con las siguientes condiciones y lo han jurado cada ciudad por separado. Respecto a los santuarios panhelénicos, han acordado que todos los que quieran pueden libremente sacrificar en ellos, consultar los oráculos e ir como Teoros de acuerdo con sus tradiciones, tanto por tierra, como por mar. El recinto y el templo de Apolo en Delfos y los delfios, tendrán autonomía legislativa, económica y judicial en lo que le concierne a ellos y a su territorio, de conformidad con el uso antiguo. La paz entre los atenienses y sus aliados y los lacedemonios y los suyos durará 50 años sin engaños ni lesión de intereses, tanto por tierra como por mar. No será permitido que por engaño, ni pretexto, lleven las armas con intención de causar daño ni los lacedemonios y sus aliados contra los atenienses y sus aliados, ni los atenienses y sus aliados contra los lacedemonios y sus aliados. Si hay alguna diferencia entre unos y otros, recurrirán a la decisión judicial o al juramento, en la forma en que convengan”¹⁰.

Lo anterior confirma la casi angustiada necesidad de buscar mecanismos amistosos que redujeran las posibilidades de recurrir otra vez a la guerra, o alterasen la paz, tan difícilmente conquistada. El que la propia Esparta, organizada para la guerra y la dominación, aceptara ayuda de árbitros para garantizar la prolongación de la tregua, no es menos indicativo del espíritu

9 Idem., *Ibidem*, pp. 68-69.

10 Tucídides. *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Traducción de Francisco Rodríguez Adrados, Biblioteca Clásica Hernando, p. 276, Tomo II, Madrid, 1952.

que afloró en Grecia y que se tradujo en la multiplicación de Convenios para evitar el recrudecimiento de la contienda armada.

El mismo Egger enumera otras prácticas arbitrales, ocurridas en la antigüedad clásica. El Tratado entre "Hiérapytna y Priansos" dice: "si alguno, contrariando la buena fe, llegase a violar estas convenciones públicas, sea jefe o simplemente particular, le será permitido a cada uno apelar en justicia delante del Tribunal Común, y fijando la multa en proporción de la ofensa cometida, si él gana su causa tendrá la tercera parte de la multa, el resto será para las ciudades. Si por el favor de los dioses, nosotros tomamos ventaja sobre nuestros enemigos, sea durante una expedición hecha en común, o en una expedición de los unos sobre los otros en particular, sea por mar o por tierra, cada uno obtendrá su parte, lanzando a la suerte, en proporción al número de sus gentes que han estado en campaña, y la décima parte del botín volverá a la ciudad de unos y de los otros. En cuanto a las injurias hechas de una y de otra parte después que la comunidad de derechos, y de asambleas han sido interrumpidas, Enipas y Neón, con sus colegas, pondrán término a las diferencias nacidas con tal motivo. En tal tribunal que deberá gustar a una y otra ciudad mientras estén revestidos de la autoridad de jefes, dará respuesta a los alegatos a partir del día en que la estela ha sido fijada"¹¹.

Las mismas anfitionías, importante manifestación de la comunidad helénica para resolver amigablemente las diferencias religiosas entre ciudades, no sólo constituyen antecedente de las organizaciones internacionales contemporáneas, sino testimonio del afán por perfeccionar fórmulas para dirimir controversias, que aunque reforzadas con juramentos religiosos, no pierden por ello el contorno jurídico.

El trozo siguiente, que pertenece al Tratado de Alianza entre Argos y Esparta, constituye testimonio irrefutable: "Los lacedemonios y los argivos decidieron establecer un Tratado de Paz y Alianza para 50 años, y se someterán a las sentencias arbitrales en condiciones de justicia e igualdad, de acuerdo con la costumbre antigua; las demás ciudades del Peloponeso quedarán comprendidas en la paz y en la alianza exterior, continuando dueñas de su territorio y sometándose a las decisiones arbitrales en condiciones de justicia e igualdad de acuerdo con la costumbre antigua. Los aliados

11 Egger, Op. Cit., pp. 79 y ss.

de los lacedemonios de fuera del Peloponeso tendrán iguales derechos que los argivos, continuando dueños de sus territorios. Si es preciso enviar a alguna parte una expedición mixta, los lacedemonios y argivos se consultarán y decidirán con la mayor equidad posible para los aliados. Si hay diferencias entre algunas de las ciudades aliadas, ya sean de las de dentro o de las de fuera del Peloponeso, bien por causa de las fronteras, bien por cualquier otro motivo, se someterán a arbitraje. Y si una de las ciudades aliadas entra en conflicto armado con otra, se dirigirán para el arbitraje a una ciudad que se considere imparcial respecto a ambas ciudades. Los particulares se querellarán judicialmente siguiendo los usos establecidos”¹².

La historia de la polis griega nos muestra cómo, al lado de las prácticas arbitrales, también existieron métodos diplomáticos, tales como la mediación y la conciliación que adquirieron cierto prestigio. Uno de los ejemplos más sobresalientes, está consignado en el siguiente trozo: “Una querrela verdaderamente interminable fue la suscitada entre los atenienses y los beocios por la posesión de Oropos, ciudad limítrofe de los dos territorios; ella fue objeto de la famosa embajada de los tres filósofos: Carneades, Diógenes y Critolao, ante el Senado romano”¹³.

El acontecimiento revistió tal importancia, que Emile Bréhier, en su *Historia de la Filosofía*, lo narra de la siguiente manera: “Sólo conocemos de la vida de Carneades un célebre suceso: el Senado romano, convertido en árbitro de las ciudades griegas, había condenado a Atenas a una multa de 500 talentos por la devastación de la ciudad de Oropos. El pueblo ateniense envió al Senado para defender su causa tres embajadores, escogidos cada uno de una escuela filosófica: el estoico Diógenes, el peripatético Critolao y el académico Carneades. Iban a Roma como un siglo antes tantos de sus predecesores habían acudido a los diádocos, e hicieron sensación por los discursos que pronunciaron en público: Carneades por su elocuencia jocosa; Critolao, por sus frases redondeadas y sentenciosas; Diógenes, por su estilo sobrio y moderado (Año 156)”¹⁴.

12 Tucídides, *Op. Cit.*, pp. 338 y ss.

13 Egger, *Op. Cit.*, p. 71.

14 Emile Bréhier. *Historia de la Filosofía*, p. 376. Tomo I. Buenos Aires, Trad. 1944.

La multiplicidad de acuerdos entre las ciudades griegas para prevenir la guerra y mantener la paz, explica la afirmación contundente de Georg Stadtmüller, en el estudio sobre la historia del Derecho Internacional Público. "La guerra se acaba, dice, o por un Tratado o por el aniquilamiento completo del adversario y la anexión de su territorio. Los Tratados de Paz, hasta bien entrado el Siglo IV, solían concluirse sólo por un número de años; eran, por lo tanto, armisticios que suspendían el permanente estado de guerra por un tiempo limitado. La conclusión del Tratado de Paz se garantizaba corrientemente por medio del juramento y la entrega de rehenes"¹⁵.

Es probable que para la mentalidad griega, el carácter inevitable de los conflictos armados, fortaleciera el interés por las treguas pactadas solemnemente. Los modelos de paz perpetua pertenecen a otros siglos.

Varios filósofos de la antigüedad juzgaron el fenómeno de la guerra, como inseparable de la vida del hombre. Los mismos dioses daban ejemplo en luchas insaciables por el poder y la gloria.

Las treguas de paz constituyen el aporte más sobresaliente de los griegos para mantener la armonía entre las ciudades, abroquelando los acuerdos en la solemnidad religiosa y confiando en árbitros neutrales la solución de las disputas que podrían conducir al recrudecimiento de las hostilidades.

Séneca al describir las enfermedades morales de Roma, y los vicios que llegaban a irritarlo, observó: "la sociedad es una reunión de venados de toda especie, con la diferencia de que aquellos son afectuosos entre sí y no se muerden, mientras que los hombres se destrozan mutuamente"¹⁶.

No todas las civilizaciones han tenido de la guerra idéntico concepto. En unos casos el fanatismo religioso ha justificado la violencia, contradiciendo, inclusive, la propia teología que intentaban defender.

En nuestro hemisferio, la guerra sagrada es característica cultural de los aztecas. Jorge Canseco Vincourt, sostiene: "La Xochiyaoyotl o guerra florida, representa la culminación de la visión místico-religiosa desarrollada por el pueblo mexicatl o azteca. Si ya en las guerras entabladas anteriormente,

15 Georg Stadtmüller, *Historia del Derecho Internacional Público*, p. 28, Madrid, 1961.

16 Emile Bréhier. Op. Cit., p. 410.

se consideraba a la guerra en general como un remedo de la lucha sostenida por los dioses y se procedía a sacrificar al sol a los cautivos obtenidos en la campaña, ahora, con la Xochiyaoyotl, se establece una guerra cuyo fin exclusivo es obtener prisioneros para sacrificar¹⁷.

La necesidad de aplacar la ira de los dioses, llevó a aconsejar a Moctezuma, el celebrar Convenios con ciudades vecinas para capturar congéneres y poder ofrendarlos a los dioses, dando así origen a la modalidad, única en la historia, de Tratados en que se pactaba la guerra para favorecer los sacrificios humanos. Tal modalidad, reglamentada en cláusulas convencionales, nos está indicando las profundas diferencias que han dividido el criterio de los pueblos sobre la paz y la urgencia de preservarla.

Lo cierto es que en el mundo griego la rudeza de los conflictos y el inmenso esfuerzo de cada polis para afianzar su estructura política y cultural, necesariamente requería de mecanismos que permitieran el discurrir tranquilo de los distintos estados-ciudades¹⁸.

Posiblemente intuyeron los helénicos que la paz permanente es hermosa y lejana utopía, a cuyo logro infructuoso se ha consagrado el trabajado de las civilizaciones. Pero en cambio, aceptaron que si las guerras son mal inevitable, las treguas prolongadas, con la garantía de árbitros para evitar el renacer de los conflictos, constituyen la forma, no sabemos si la única, para que la devastación y la violencia no interrumpieran definitivamente el paso del hombre sobre la tierra.

17 Jorge Canseco Vincourt, *La Guerra Sagrada*, p. 101, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1966.

18 La paz es también tema que encontramos en la literatura griega, especialmente en Aristófanes, quien presenta su primera comedia "Los Comensales", en el año 427 a. C., precisamente cuando Atenas vivía período de guerra prolongada. Puede decirse que la paz fue para Aristófanes preocupación obsesiva, que predomina en la mayor parte de sus comedias. "Lisistrata", es sin duda, la obra en la cual su ingenio alcanza el más agudo sentido crítico. Allí, gracias a una estratagema sexual, las mujeres consiguen que los hombres, de uno y otro bando, concierten la paz.

II

SOLUCIONES PACÍFICAS DESDE ROMA HASTA EL NACIMIENTO DEL ESTADO NACIONAL

La *Pax Romana*. El *Jus Fetiale*. Derecho natural y guerra justa. Bizancio. El Pontífice como mediador y árbitro. El pensamiento sincrético de Santo Tomás de Aquino. Ideas del Profeta Mahoma sobre la guerra. Vitoria y la Escuela Española del Siglo XVI. Las reelecciones de Indias. Los requerimientos de Palacios Rubios. Maquiavelo y la idea del Estado nacional. Bodino y los elementos de la soberanía. Teorías sobre la paz. Emérico Cruceo, el Duque de Sully, el Abate de Saint Pierre, Guillermo Penn. La Revolución Francesa y los Derechos de los Pueblos. Emmanuel Kant.

Roma muestra en el campo de los usos y costumbres internacionales, trayectoria esencialmente distinta a la de los pueblos helénicos. Mientras fue la gran maestra del Derecho Privado de Occidente, nota que podemos exaltar como su mayor aporte a la civilización, en la orilla opuesta, es decir, la del Derecho Internacional, su contribución se desdibuja en hechos circunstanciales. El Derecho Civil, reservado para los ciudadanos, fue recibiendo la influencia de los pueblos conquistados, y a través del *Pretor Peregrinus*, el *Jus Gentium* se convirtió en el Derecho Común para las personas. En lo referente al Derecho Internacional, la vocación de conquista de los romanos no les permitió crear el sistema de relaciones internacionales estable. El impulso de dominación, no sólo tuvo en las legiones el apoyo necesario para universalizar el imperio, sino que los únicos actos internacionales reconocidos fueron aquellos por lo cuales el sometimiento constituía la razón para justificarlos.

Existía en Roma ansia de llevar hasta los extremos del mundo la insignia S.P.Q.R., a cuyo logro lucharon, de consuno, los distintos estamentos de la República. A la luz de nuestro tiempo, no es tan necesario saber cuál fue la proporción del mundo que dominaron en el momento del mayor auge. Lo importante es confirmar el carácter universal del

imperio, en la medida de su tiempo, y que las relaciones con el resto de los pueblos, sólo buscaron la sumisión y el predominio.

Lo que los autores califican como derecho de la guerra, lo conforman modalidades internas para declararla y determinar las causas de licitud de la misma, pero no llegaron a ser verdadero reglamento para tratar con los adversarios. El *Jus Fetiale* tuvo importancia para condicionar la actitud de los romanos al cumplimiento de ciertos ritos previos a la declaratoria de hostilidades. Nadie puede negar que en tal institución se vislumbraron antecedentes de lo que sería más tarde la preocupación de la guerra justa, que el siglo XX pretendió revivir como teoría novedosa. El carácter religioso del *Jus Fetiale* hunde raíces en la tradición antigua, de reforzar la majestad de las leyes con el soplo vivificante de los dioses. Los requisitos para que el *Collegium Fetialium* rindiese dictamen y Roma pudiese recurrir legítimamente a la guerra, eran los siguientes: violación del territorio, incumplimiento de los tratados, desconocimiento de las inmunidades diplomáticas y el prestar auxilio al adversario durante la guerra¹.

De todo ello se desprende que Roma entendió la paz como el producto del predominio universal, que implicaba la conducta complaciente del resto de los pueblos para aceptarlo. No importa que el tratamiento, para quienes se acomodaban a tales designios, fuese respetuoso, y se mantuviesen las tradiciones culturales propias de los territorios dominados. Will Durant, afirma, como epílogo de la obra de César y Cristo: "aquí y allá, en el este y en el oeste, Roma creó un desierto que le llamó paz"².

No cabe duda que la filosofía estoica contribuyó al reconocimiento de los derechos de los individuos pertenecientes a las provincias sometidas y que la Cosmópolis, ideada en el momento de la decadencia de Grecia, alcanzara concreción legítima en el imperio, "Roma hizo florecer, continúa Will Durant, la civilización en el desierto y reparó sus pecados con el milagro de una paz duradera. Todavía en la actualidad, nuestros esfuerzos supremos tienen por objetivo restablecer la "paz romana" en un mundo perturbado"³.

1 Manuel J. Sierra, *Tratado de Derecho Internacional*, p. 30, México, 1955.

2 Will Durant, *César y Cristo*, Tomo II, p. 44, Trad. Editorial Suramericana, Buenos Aires, 1948.

3 Idem., *Ibidem.*, p. 442.

Dos características respecto de los usos internacionales de los romanos, vale la pena traer a cuento: la primera: que sólo aceptaron el arbitraje cuando ella misma fuese invitada a dirimir la controversia, lo cual se explica por su protagonismo universal excluyente; la segunda, la describe Stadmüller: “los Tratados internacionales de Roma fueron siempre un medio para la expansión de su soberanía. A tal fin servía no sólo el Tratado de Capitulación (*deditio*), por el que algún pueblo se entregaba a merced del poderío romano, sino también las demás formas de Tratados que llevaban nombres inofensivos y nada sospechosos: de “amistad” (*amicitia*), de “alianza” (*foedus*), de “hospitalidad” (*Hospitium*). A diferencia de lo que ocurriera entre los griegos, todos estos Tratados, tenían, en principio, para los romanos, validez perpetua. La única excepción era el Convenio de “armisticio” (*indutiae*), que se concluía por un tiempo determinado, por ejemplo, por 10 a 50 años, de tal manera que su significación equivalía a la de los Tratados de Paz por tiempo determinado de los griegos”⁴.

La victoria de Constantino muy pocas variantes introdujo en la política internacional de Roma. El cristianismo reemplazó el sentimiento sagrado del imperio pagano, reforzando el papel superior de la tarea misional, con la fuerza renovadora de la fe. El hondo sentido ecuménico del mensaje de Cristo, sirvió para que en el instante de desintegrarse la unidad política de Europa, la filosofía teocéntrica que la fundamentara, siguiera siendo el emblema de los entes políticos que le sucedieron.

En Bizancio, se mantuvo el principio del dominio universal del Emperador, entendiéndose que los Tratados no eran sino concesión graciosa de aquel, y no el resultado de acuerdos libremente consentidos por las partes. El reconocimiento de otros sujetos del Derecho Internacional, era incompatible con la ficción ecuménica, que los Emperadores bizantinos mantuvieron intacta hasta la caída de Constantinopla (1453). En la medida que avanzaba la dominación islámica, hubo necesidad de Acuerdos con otros pueblos (bárbaros) y en este caso, la práctica se adelantó a la teoría y terminó por desvirtuarla.

La Edad Media estuvo dominada por la idea de Dios como gobernante del mundo, y que todas las cosas por El creadas están sometidas

4 Georg Stadmüller, Op. Cit., p. 35.

al orden natural. Tal concepción proviene del pueblo hebreo, donde el mandatario era Dios mismo y los profetas sólo los intermediarios. El criterio que las guerras emprendidas por Israel eran santas y sus enemigos igualmente eran de Dios, fueron ideas que influyeron en la visión del orden internacional de la Edad Media.

Las tensiones entre el Papado y el Imperio, dominaron por largo período el proceso de las ideologías, y de manera más concreta, constituyeron el tema de controversia que prolongarían güelfos y gibelinos. En lo que se refiere al Derecho Internacional, los autores coinciden en la existencia de numerosas prácticas aceptadas por los distintos entes políticos, los que sin alcanzar el contorno exacto de Estados independientes, reconocían la superioridad del Pontífice para resolver conflictos, prerrogativa que alcanzó el carácter de instancia última para la solución de las disputas medievales. Para Valentín Tomberg, "el Derecho Internacional es el Imperio de la razón, la justicia y la humanidad que conserva el estado de paz y combate, limita y disminuye el estado de guerra. La tarea más esencial del Derecho Internacional consiste, por consiguiente, en la formación de la paz con tan pocos gérmenes de guerra en ella como sea posible y en lograr que la guerra tenga tantos gérmenes de paz como sea posible"⁵.

Tal concepción idealista tropezó con la tozudez de los hechos, que apartándose de los bondadosos preceptos del Evangelio, nos ofrecen panorama sembrado de contiendas. Los principios del derecho natural, trasunto fiel de la Ley divina, inspiraron la filosofía patristica y la escolástica. Sin embargo, las normas positivas, que deberían fundarse en mandamientos superiores, tuvieron vigencia limitada a pesar de que el Pontificado ejerció importantes funciones.

Stadmüller recuerda: "El más amplio intento de erigir un sistema eficaz de arbitraje pontificio fue realizado por Inocencio III (1198-1216). Este gran Pontífice, bajo cuyo reinado alcanzó la Iglesia la cima máxima de su poderío, no sólo pretendió, sino que ejerció, en numerosos casos, un efectivo y auténtico poder de arbitraje sobre los soberanos temporales. Con energía que se vio coronada por el éxito, reivindicó, en la contienda sucesoria por el trono alemán entre Felipe de Suabia y Otón de Brunswick (1200), el derecho al examen y confirmación de la elección

5 Valentín Tomberg, *La problemática del Derecho Internacional a través de la Historia*, p. 13, Trad. 13 Bosch, Casa Editorial Barcelona, 1961.

del Rey de Alemania, atendiendo a la aptitud del elegido para la dignidad imperial. Declarándole incurso en entredicho (1198), y después de muchos años de intentarlo, obligó, al fin, al Rey Felipe Augusto de Francia (1180-1223) a tomar de nuevo a su repudiada esposa Ingeborg (1213). De modo análogo defendió también el Papa frente a Pedro II de Aragón (1196-1213), la indisolubilidad del matrimonio.

“El Rey de Aragón se vio precisado a reconocer la supremacía feudal del Pontífice. En la polémica con el Rey de Inglaterra Juan sin Tierra, el Papa le declaró primero incurso en entredicho (1208) y luego en excomunión, deponiéndole del trono (1212). Instado Felipe Augusto de Francia para ejecutar esa decisión papal, el rey inglés transigió y aceptó en feudo del papa sus dos reinos de Inglaterra e Irlanda”⁶.

Sobre la idea misma de la paz, conviene recordar el énfasis de los evangelistas para recomendar la práctica y reconocer la munificencia de sus frutos. “Que el reino de Dios -dice San Pablo- (Rom. 13,17) no es comida ni bebida sino justicia y paz y gozo en el Espíritu Santo” Manuel García Pelayo lo explica: “la paz, a partir del pensamiento patristico, era considerada como el supuesto para el mantenimiento de la Creación, en primer lugar, porque esta es orden y el orden es paz; en segundo lugar, porque sin la paz los hombres se destruirán a sí mismos y aniquilarán en parte la obra de la creación. Por eso Dios, en su sabiduría y misericordia, dio al hombre todo lo necesario para restaurar la paz originaria destruida por el pecado, a tal fin, fueron creados los príncipes y las potestades como Ministros del Señor, y cuya misión, de acuerdo con el distinto ámbito de su poder, es defender la *pax civitatis*, la *pax regni*, la *pax universalis*, cada una de las cuales no son más que manifestaciones parciales de una sola pax, de la pax christiana. Servir a la paz es, pues, servir al orden de Dios, y por eso el rey pacífico es imagen de Dios, mientras que el turbulento es imagen del diablo, y por eso también entre los títulos usados por los Emperadores no cede el de “*pacificus*” al de “*triumphator*”⁷.

6 Georg Stadtmüller, Op. Cit., pp. 79-80, El distinguido catedrático español Fernando Murillo Rubiera registra también los avances del arbitraje pontificio fundamentado en la “superposición de instancia de poder en la esfera internacional”. *La ética en la conquista de América*, (1492-1573), Introducción, p. 19, Escuela Española de la Paz, Madrid, 1984.

7 Manuel García Pelayo, “El Reino de Dios, Arquetipo Político”, pp. 148-149, *Revista de Occidente*, Madrid, 1959.

A pesar de lo tantas veces reiterado, relativo a la paz como ingrediente fundamental del cristianismo, muchas de las dificultades acaecidas a partir de la caída del Imperio de Occidente, ablandaron el rigor de criterios aparentemente graníticos, para abrirle paso a la legitimación de los conflictos, cuando estos tocasen puntos de fe o la unidad misma de la Iglesia. Es más fácil entenderlo, si se parte de la correlación del orden político con la jerarquía, fenómeno que ocupara por largo período la disputa de los Pontífices, en contraposición con los fueros imperiales.

La guerra justa, con los antecedentes del *Jus Fetiale*, reaparece con fuerza nueva en la práctica política de la Edad Media, prolongando su vigencia hasta el siglo XX.

San Agustín considera la guerra contra los herejes como guerra de Dios (*quod Deus imperat*). Tal concepto contradice lo predicado por Tertuliano, quien llegó a afirmar que la carrera militar era incompatible con la condición de cristiano, así como con las ideas de Lactancio, quien alcanzare dilatado prestigio entre los contemporáneos, y que Giorgio del Vecchio, resume: "Lactancio sostuvo que Dios nos ha prohibido de una manera absoluta el dar muerte a otro, sea como fuere, de modo que al cristiano no sólo le resulta prohibido el cometer latrocinios, sino también el prestar servicio militar, ya que, a su juicio, la verdadera milicia para el hombre justo consiste precisamente en realizar y hacer que se cumpla la justicia" Y a ello agrega: "Cipriano recomendaba a los cristianos apoyándose en el evangelio, que amansen a sus enemigos y que contra ellos sólo usasen, en caso necesario, armas espirituales. De la misma manera se expresaron San Juan Crisóstomo y San Ambrosio"⁸.

Truyol y Serra, al observar la evolución del concepto de paz, advierte: "El punto de partida del mundo social es una serie de etnocentrismos particularistas, cada uno de los cuales era incompatible con la imagen de un universo humano único y ordenado, fuera de la dominación del grupo que respectivamente servía de punto de referencia. El exclusivismo étnico del derecho en los pueblos antiguos, derivado del exclusivismo étnico de su religión, oscureció durante largo tiempo el sentimiento de cualquier solidaridad esencial entre hombres de raza, de cultura o simplemente de ciudadanía diferente. De ahí la idea, comúnmente aceptada, de que la

8 Idem., *Ibidem.*, p. 41.

hostilidad era el estado normal entre las sociedades humanas, en ausencia de Convenios de paz y de amistad; es decir, creación de los pactos y no de espontaneidad. Más por la misma razón, la idea de una sumisión de la guerra o pautas éticas y de una primacía de la paz hubo de aparecer, junto a la de un vínculo moral común a la de la humanidad civilizada, en la órbita de las grandes religiones y filosofías universalistas. Es sabido que entre estas ocupan un primer lugar el confucionismo y el budismo en el Asia Mayor, las enseñanzas de Zoroastro y los Profetas de Israel en Asia Menor, el estoicismo y el cristianismo en occidente.

“Para limitarnos a estos dos últimos movimientos espirituales, digamos que el principio de la unidad del género humano y el de la igualdad esencial de los hombres, postulados por el primero como consecuencia de su teoría panteísta del logos y acentuados en el segundo por una fundamentación monoteísta, engendraron un pacifismo ético que condujo a la teoría de la guerra justa. Vislumbrada por Cicerón, encontró esta su formulación plena en el seno del pensamiento cristiano especialmente con San Agustín, Santo Tomás de Aquino, los canonistas medievales y los teólogos juristas españoles de los Siglos XVI y XVIII”⁹.

A pesar de la fuerza espiritual del mensaje evangélico que hacía de la paz la meta fundamental del cristianismo, la Iglesia, a partir del Siglo V, vivió el auge de las ideas de San Agustín, y de San Gregorio, el último de los cuales “coloca las armas al servicio de la propagación de la fe de modo que el fin último de la guerra es la sumisión política de los pueblos paganos”. De ellos parte la doctrina de la legitimidad de la guerra a los herejes para mantener la pureza interna de la Iglesia y a los paganos, para dilatar la fe”. La anterior conclusión, que García Pelayo respalda en los textos originales de ambos autores, particularmente en “La Ciudad de Dios” de San Agustín, permite colegir que al legitimar la Iglesia la utilización de las armas contra paganos y heréticos, ello no disculpaba los extremos de barbarie a que se llegó en algunos conflictos, sino siempre debería prevalecer el sentimiento fraternal del Evangelio. Pero, infortunadamente, no fueron los príncipes cristianos los más cautelosos en limitar los excesos de la fuerza y muchos se obnubilaron por la supuesta legitimidad de la contienda.

9 Antonio Truyol y Serra. “Ordenamiento Jurídico y Paz Internacional. Actas del Primer Congreso de Filosofía del Derecho”. *Derecho y paz*, Madrid X, 1964, p. 49.

Por otra parte, el mundo islámico respondió en forma idéntica, según las causas que se alegaron para justificar la conflagración. No podemos sorprendernos de ello, ya que Mahoma fue profeta armado que jamás consideró la paz como punto fundamental de su doctrina. "Las puertas del paraíso están bajo las sombras de las espadas", repitió en numerosas ocasiones.

Según el Derecho Islámico, "la humanidad se divide en tres diferentes sectores jurídicos que también han de ser considerados de modo distinto, conforme a su religión: 1) Musulmanes; 2) Pertenecientes a cualquiera otra religión revelada; y 3) Paganos. Sólo los musulmanes son ciudadanos del Estado Islámico, y se hallan sujetos al sagrado derecho del Islam y están obligados a formar parte del ejército en la guerra santa contra los infieles. La guerra santa contra los no musulmanes es un deber religioso. Mediante ella se fuerza a los paganos a aceptar el Islam o en otro caso se les extermina sin piedad. Por el contrario, a los fieles de otras religiones reveladas, si se someten políticamente, se les concede una cierta situación jurídica. Entre estas gentes del Libro, esto es, entre los poseedores de una Sagrada Escritura revelada, se encuentran los cristianos, los judíos y los sabeos (secta en Harrán). A estos ha de forzárseles, por la fuerza de las armas, a someterse a la soberanía del Califa, pero no a aceptar la religión musulmana"¹⁰.

Santo Tomás precisa las condiciones necesarias para que una guerra pueda reputarse como justa: Que sea ordenada por la autoridad pública a la que corresponde defender el Estado de sus enemigos externos, que exista una justa causa y por último que los beligerantes sean movidos por una intención recta, es decir, que se propongan promover el bien y

10 Georg Stadtmüller, Op. Cit., p. 57.

El mismo autor trae a cuenta el testimonio de algunos maestros islámicos que enumeran la prohibición de la guerra por las diez causas siguientes:

"1a. Hacer la guerra en los cuatro meses santos de Redyeb, de Dhulkadr, Dhuljidyá y Mujarram, salvo en caso de apremiante necesidad militar.

2a. Luchar en contra de la prohibición del Imán (Sacerdote musulmán).

3a. Abandonar un campo de batalla en el que el enemigo no musulmán no posea por lo menos el doble de potencia.

4a. La muerte de las mujeres, aún cuando hayan auxiliado a los varones, así como la de los niños y dementes.

5a. La muerte de los mediadores.

6a. La mutilación de los infieles, cortándoles las narices y las orejas.

7a. La muerte traidora y desleal del enemigo al que el Imán ya le hubiese prometido 'seguridad' (amán).

8a. La ocultación del botín.

9a. El alargamiento de la guerra hasta la conclusión de la paz.

10a. El envenenamiento de las fuentes y de las aguas potables".

evitar el mal. Lo cual quiere decir que ocho siglos después se revive la idea agustiniana: "Si se hace una guerra justa, de la otra parte se lucha por el pecado".

Hubo si, dentro del mundo cristiano prácticas inspiradas en el deseo de prolongar los períodos de paz y mitigar la dureza de los conflictos. De todas ellas, la "Tregua de Dios" es la costumbre más generosa que el mundo medieval desarrollara. Ella consistía en pactar el cese de hostilidades en determinadas fiestas religiosas, o simplemente declarar días de receso de la guerra, ya para dar descanso a los ejércitos o disminuir la crueldad de los choques armados. No cabe duda, que durante toda la edad de la Fe, no hubo instrumento de mayor eficacia para humanizar los conflictos que las treguas, que sin pretender resolverlos, constituyeron medida de sabia prudencia para que los enfrentamientos arrojaran el mínimo de víctimas. El que fuesen pactadas por cortos períodos, no les resta significado y permite clasificarlas dentro de la misma concepción griega, de favorecer el cese temporal de hostilidades, como el más dúctil instrumento para alcanzar la paz.

Una significativa contribución al tema proviene del dominico español Francisco de Vitoria, quien no sólo ostenta el título de fundador del Derecho Internacional, sino que sus Relecciones de Indias, contienen el mejor alegato a favor de los derechos de los nativos y acerca de los límites que la ley natural imponía a los conquistadores.

La escuela española del Siglo XVI forma cuerpo de doctrina, que no sólo representa el basamento de la comunidad internacional fundada en las leyes de la naturaleza, sino en precisas y exactas previsiones respecto de los otros pueblos cristianos, así como de los primitivos pobladores del Nuevo Mundo. Luciano Pereña, observa: "La verdadera paz o convivencia política no es posible sin la justicia y la libertad de los ciudadanos. Por eso el hombre tiene derecho a la paz y convivencia pacífica entre los ciudadanos"¹¹. Tal era la directriz de los teólogos en el momento de la conquista.

11 Luciano Pereña, *La intervención de España en América*, p. 109, Corpus Hispanorum de Pace. Escuela Española de la Paz. Segunda Generación. 1560-1585. Madrid, 1982.

Ello se confirma con las propias palabras de Vitoria: "El Emperador no tiene autoridad para forzar a estos infieles a cumplir la ley natural y privarlos de su antiguo dominio"¹².

El Requerimiento, redactado por Palacios Rubios, para invitar a los indios a la aceptación de la nueva fe, y cuya lectura antes de las batallas constituye ritual para justificar la guerra, toda vez que los nativos rechazaron la obediencia al verdadero Dios y a España, puede juzgarse como institución inane, no sólo por la ignorancia de la lengua castellana de parte de los pobladores, sino en razón del estilo erudito en que los textos fueron redactados.

La guerra contra los indígenas tuvo, sin embargo, este ingrediente ornamental, que si bien no disimulaba vocación de dominio, pretendía devolverle a la conciencia de los conquistadores la tranquilidad indispensable para proseguir la tarea misional. No fue ciertamente el Requerimiento, instrumento efectivo para ganar la paz, más bien se asimila a remedio de carácter moral, para justificar el uso de la fuerza. En cambio, las teorías de Vitoria, como propósito de España para encuadrar la conquista dentro del marco del derecho natural y del respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre, ofrece profundo testimonio de humanidad¹³.

En la Relación sobre el Derecho de la Guerra, Vitoria observa: "De todo lo dicho se pueden establecer algunos cánones o reglas para hacer la guerra.

"1a. Regla. Supuesto que el Príncipe tiene autoridad para hacer la guerra, lo primero de todo no debe buscar ocasión ni pretexto de ella, sino que en lo posible debe guardar la paz con todos los hombres, como lo manda San Pablo en Romanos, Cap. 12.20. Debe pensar que los demás son sus prójimos, a los que está obligado a amar como a sí mismo, y que todos tenemos un Señor Común, ante cuyo tribunal habremos de dar cuenta. Es una crueldad buscar motivos y alegrarse de tener ocasión de matar y perder a los hombres, a quienes Dios creó y por quienes murió Cristo. Por el contrario, se debe ir a la guerra por necesidad, como obligado y contra la propia voluntad.

12 Francisco de Vitoria. *Derecho Natural y de Gentes*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1946.

13 Valentín Tomberg, Op. Cit, p. 58.

“2a. Regla. Declarada la guerra con justa causa, no debe llevarse a efecto para perdición de la Nación contra la cual se combate, sino para la consecución de su derecho y para la defensa de la patria y de la propia República, y para que con esa guerra se consiga la paz y la seguridad.

“3a. Regla. Obtenida la victoria y terminada la guerra, es necesario utilizar el triunfo con moderación, y con modestia cristiana, y que el vencedor se considere como juez entre dos Repúblicas, una que fue ofendida y otra que perpetró la injuria para que de esta manera profiera su sentencia no como acusador, sino como juez, satisfaciendo así a la Nación ofendida. En cuanto sea posible hágalo con el menor daño y perjuicio de la Nación que causó la injuria; basta que sean castigados los culpables en lo que sea debido. Téngase en cuenta que generalmente en la guerra entre los cristianos casi toda la culpa es de los príncipes; porque los súbditos pelean de buena fe por sus príncipes. Sería una gran iniquidad --como dice el poeta-- que paguen los aqueos los delirios de sus reyes”¹⁴.

El Profesor Alejandro Herrero y Rubio, resume de la siguiente manera los puntos más importantes del pensamiento del ilustre dominico:

“1o. Asegura la existencia del Derecho Internacional al combatir las doctrinas alegadas en pro de una soberanía universal.

“2o. Nos lega una teoría completa de la ocupación en Derecho Internacional, inmovible y no realizada, considerando que no son territorios nullius los ocupados por razas inferiores, retrasadas.

“3o. Un Tratado Internacional es válido si responde a la libre voluntad de las partes y no existe ignorancia en quienes le conciertan. Expone una teoría jurídicamente engarzada y hondamente humana a propósito de la validez de los Tratados convenidos con los naturales de América.

“4o. El país que realiza una guerra injusta ha de verse privado del derecho de comunicación.

14 Cf. Ramón Hernández, *Derechos Humanos en Francisco de Vitoria*. Biblioteca Dominicana, pp. 202-203, Editorial San Esteban, Salamanca, 1984.

“5o. Al afirmar que una transgresión del derecho de comunicación puede ocasionar una guerra justa, prevé la existencia de una ley objetiva internacional.

“6o. Condena Vitoria la política imperialista de superposición, recordando las palabras de los Evangelios: ¿Qué aprovecha al hombre ganar todo el mundo, si a sí mismo se pierde?

“7o. De la solidaridad humana deduce la interdependencia entre los pueblos; el mundo ha de estar reflejado en una comunidad internacional sometida a leyes objetivas.

“8o. Vitoria habla en primer lugar de la paz y sólo en último término de la guerra; el anteponer a la lucha revela que en la opinión del maestro lo normal es la realización jurídica de la vida internacional”¹⁵.

En esquema para sistematizar las diversas concepciones respecto de la paz, Giorgio del Vecchio, las clasifica de la siguiente manera:

1a. La teoría ascética que aspiraría a fundar la paz en la abstención absoluta del uso de la fuerza. 2a. La imperialista que resultaría del afán de conquista de naturaleza universal. (Tal el ejemplo de Alejandro). 3a. La que podríamos dar el nombre de teoría empírico-política, la cual fue sostenida especialmente durante los Siglos XVII y XVIII. Para abolir la guerra, esta doctrina propone que se llegue a un acuerdo entre los jefes de distintos estados, en virtud del cual estos se obligarían a mantener la situación de hecho existente. Y 4a. La que considera el ideal de la paz ligada al Derecho, es decir, a la justicia¹⁶.

Observando la historia de las relaciones internacionales, es difícil concluir que las cuatro anteriores concepciones sobre la paz pertenezcan a períodos diferentes o sigan curso sucesivo con rigidez cíclica. Es más fácil comprobar hasta qué punto ellas se combinan, y a veces renacen con fuerza nueva, cuando se pensaba en su eclipse definitivo.

15 Alejandro Herrero y Rubio, *Derecho de Gente*. (Introducción Histórica), 4a. Edición, pp. 62-63, Valladolid, 1978.

16 Giorgio del Vecchio, *El Derecho Internacional y el problema de la paz*. Capítulo IV, pp. 38 y ss. Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1959.

La paz ha sido siempre problema político, que en ocasiones pretende ligarse al imperativo del orden jurídico y a la comunidad internacional organizada.

En otras oportunidades, subyace en el terreno de las simples fórmulas diplomáticas, sin el aporte de la religión o de la filosofía.

Maquiavelo tiene una idea de la paz, que encarna el pensamiento renacentista y que se desprende de la observación de la conducta externa de la Florencia de los Médicis, continuamente asediada por el afán hegemónico de los vecinos. Para él, la única paz posible es la fundada en el equilibrio de fuerzas, de manera que la proporción adecuada, consiga la estabilidad y evite los conflictos inspirados por el afán de conquista.

Lo importante, sin embargo, para el autor de "El Príncipe", es la exaltación de la fuerza como elemento esencial para el mantenimiento del Estado, lo cual lo convierte en precursor de los ejércitos nacionales, evitando los riesgos a la seguridad, al confiarla sólo a los mercenarios. "Pueden los Príncipes sostenerse por sí mismos, dice Maquiavelo, cuando tienen suficientes hombres y dinero para formar el correspondiente ejército, con el que están habilitados para dar batalla a cualquiera que llegara a atacarlos"¹⁷.

Más adelante, el mismo observa: "Un príncipe no debe tener otro objeto, otro pensamiento, ni cultivar otro arte más que la guerra, el orden y disciplina de los ejércitos, porque es el único que se espera ver ejercido por el que manda. Este arte es de tan grande utilidad que él no solamente mantiene en el trono a los que nacieron príncipes, sino que también hace subir con frecuencia a la clase de príncipe a algunos hombres de una condición privada. Por una razón contraria, sucedió que varios príncipes, que se ocupaban más en las delicias de la vida que en las cosas militares, perdieron sus Estados. La primera causa que le haría perder el suyo sería abandonar el arte de la guerra, como la causa que hace adquirir un principado al que no le tenía es sobresalir en este arte. Mostrose superior en ello Francisco Sforza por el solo hecho de que, no siendo más que un simple particular, llegó a ser Duque de Milán; y sus hijos, por haber evitado las fatigas e incomodidades de la presión de las

17 Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, p. 56, Colección Austral, Espasa Calpe, Madrid, 1979, 16a. Edición.

armas, de Duques que ellos eran pasaron a ser simples particulares, con esta diferencia”.

Dentro del proceso de afirmación de los Estados nacionales, los ejércitos profesionales se convirtieron en el soporte fundamental de los nuevos entes políticos. Si bien es cierto que la guerra hecha con fuerzas mercenarias constituía riesgo para las ciudades que carecieran de recursos económicos para contratarlos, lo cierto es que en aquella época, jamás se vieron los excesos de violencia posteriores, y el número de víctimas se reducía considerablemente por la carencia de fanatismos y acerbía, que las caracterizó luego.

Bodino, en “Los Seis Libros de la República”, introduce en la ciencia política el concepto de soberanía, el cual, a partir de ese momento, se convertirá en elemento fundamental del Estado y por ende, de las concepciones del Derecho Internacional.

Como intérprete de los cambios ocurridos en su época, Bodino le va a otorgar a la monarquía los elementos esenciales para que en torno suyo se aglutine el Estado Nacional. El carácter supremo del monarca, fundado en el derecho divino de los reyes, y sin sujeción a otras ataduras, será la idea que materializará la contraposición de poderes, entre el Príncipe y el Emperador, el primero de los cuales se llamará soberano.

Según Bodino, los caracteres esenciales de la soberanía son los siguientes: perpetua, indivisible, absoluta y hereditaria. Cada uno de ellos se explica por la misma definición del concepto. La soberanía es la nota esencial del poder del Estado que rechaza el sometimiento a cualquier otro orden. Es la idea límite que implica la ausencia de subordinación. De ahí que el dividirla, restringirla en el tiempo o sustraerle el carácter absoluto, equivaldría a desvirtuar la esencia. En cuanto a la naturaleza hereditaria, las mismas palabras de Bodino son ilustrativas; “lo cierto es que el Rey no muere jamás, sino desde el momento en que uno muere, el varón más próximo de la dinastía toma posesión del reino antes de ser coronado. Esto no le es atribuido por sucesión paterna sino en virtud de la ley del reino”¹⁸.

18 J. Bodino, *Los seis libros de la República*. Trad. Pedro Bianco, Universidad Central de Venezuela, Caracas, p. 159, 1966.

La concepción absoluta de la soberanía, como atributo del Estado, tuvo significativos efectos para el orden internacional, ya que con ella se pretendió desconocer cualquier limitación que no proviniese de su propia voluntad. El subsiguiente rechazo de las normas del Derecho de Gentes, puso en peligro la seguridad del régimen convencional y el mismo derecho consuetudinario.

Si bien es cierto que Bodino aceptó la limitación proveniente de la Ley de Dios, para la potestad temporal, sus mismas palabras nos indican el camino de dificultades, por el que atravesaría el derecho internacional en la época posterior. "Se podrá objetar: para qué todas estas distinciones, si todos los príncipes deben observar el derecho de gentes, del que dependen las convenciones y últimas voluntades? Sin embargo, afirmó que estas distinciones son necesarias, porque el Príncipe no está más obligado al derecho de gentes que a sus propios edictos, y sin el derecho de gentes es injusto, el príncipe puede, mediante sus edictos, derogar en su reino y prohibir a los súbditos su uso"¹⁹.

Se afirma que la paz de Westfalia fue el punto de partida de la concepción clásica del Derecho Internacional, porque constituyó el momento en que se acepta la pluralidad de estados soberanos y se reconoce la normatividad jurídica, como el producto de las voluntades estatales que han consentido libremente en autolimitarse. Los Tratados de Munster y Osnabruck, (1648) con los cuales se puso término a la guerra de los 30 años, frenaron la hegemonía de la Casa de Austria, reconocieron la igualdad de los estados europeos, sin distinción entre católicos y protestantes y se discutió la oportunidad de convocar Asambleas de Plenipotenciarios, para debatir los problemas comunes.

Tal época se caracteriza por el mantenimiento de relación de fuerzas de tal modo compensadas, que se impidiese el restablecimiento del orden jerárquico, a la manera del Imperio. El equilibrio se convertía así en la soñada panacea de la paz y del orden internacional. No obstante la supuesta adhesión de las distintas naciones al esquema considerado como de pesos y contrapesos, algunos autores se adelantaron a formular propuestas tendientes a buscar para la seguridad europea cimientos más sólidos.

Emérico Cruceo, en libro publicado en 1623, e intitulado: "Le Nouveau Cynée" propone un sistema de paz que él mismo dedica a los

19 Idem., Ibidem.

“monarcas y príncipes soberanos del tiempo actual”. El propone: “designar una ciudad donde todos los soberanos tuvieran perpetuamente sus embajadores, a fin de que las controversias que pudiesen surgir entre ellos fuesen resueltas mediante la deliberación y juicio de toda la Asamblea”²⁰. La sede sería la ciudad de Venecia. Allí no sólo tomarían asiento los representantes de países europeos, sino también de China, Persia, las Indias, el Imperio Turco y particularmente, el Romano Pontífice, a quien correspondería el encargo de impulsar la iniciativa. En este caso, como en otros, la utopía se demoró varios siglos en realizarse, pero debemos exaltar el propósito de favorecer la mediación de las controversias internacionales, contenido en el proyecto original.

El Duque de Sully, antiguo ministro del Rey Enrique IV, escribió un diseño, que el autor atribuye al monarca francés, y tendiente a crear mecanismo de paz tan ingenioso, como difícil de llevar a la práctica. La Confederación, conforme él mismo la llama, debería componerse de “15 poderes”, los unos más soberanos que los otros, esto es, de cinco realezas electivas, de seis realezas hereditarias, así como de otros cuatro poderes constituidos bajo forma republicana y de distinta índole. Estos Estados deberían ser sometidos a un Consejo General de 60 Diputados, designados por cada uno de ellos, en proporción a su importancia. Se debería procurar el igualar la potencia de los distintos estados a un nivel medio, hasta el punto de que el Proyecto admitía incluso una guerra previa del Rey Enrique IV contra la Casa de Habsburgo considerada como una potencia excesiva²¹.

Wolff, también se ocupa de un modelo utópico de sociedad internacional: para la salud común de todas las naciones que apellida la “*Civitas gentium maxima*”. El imagina un mandatario investido del poder legislativo, que se inspiraría en la razón para tomar las decisiones. Quizás lo más importante no sea tanto, la enumeración de los motivos que legitiman la guerra, como su alegato a favor de la mediación y el arbitraje, e inclusive el decidir los conflictos internacionales a la suerte, lo que le permitió afirmar a Theodore Ruysen, que dicho método equivalía a la “secularización de los juicios de Dios”.

20 Giorgio del Vecchio, Op. cit., pp. 48-49.

21 Idem., *Ibidem.*, p. 50.

También hay referencias a la futura organización internacional en las obras de Hugo Grocio, e inclusive, varios siglos atrás, hay el antecedente remoto en el proyecto del monje francés Pierre Dubois, quien propuso en 1306, la reunión de un Concilio de Príncipes cristianos bajo la autoridad del Pontífice, cuyas decisiones serían inapelables.

Así mismo, el cuáquero Guillermo Penn, en folleto publicado a finales del siglo XVII con el título "Ensayo a favor de la presente y futura paz de Europa", como fundador del Estado de Pensilvania, preconiza los beneficios de la paz, en el sentido de renunciar a la guerra y propender a la organización de una Dieta encargada de dirimir los conflictos internacionales.

En el libro del abate de Saint Pierre, intitulado "Memorias para encontrar la Paz Perpetua en Europa" publicado inicialmente en 1712, formuló el Proyecto de Tratado entre los soberanos cristianos, mediante el cual éstos se obligarían por sí mismos y para sus sucesores en el sentido de renunciar a resolver las controversias por la vía de las armas, recurriendo, en cambio, a la mediación de otros aliados y, donde ésta no hubiese podido lograr éxito, acudiendo a juicio arbitral.

"La constitución de la proyectada Liga Europea de Estados, de la que había que excluir a Turquía, como Estado no cristiano, fue establecida ya por Saint Pierre en 12 artículos fundamentales. La dirección de la Liga residiría en un Congreso (Senado) de 24 diputados, reunido en Utrecht. Los grandes Estados (con más de 1'200.000 habitantes) habrían de estar representados por un voto cada uno, y los pequeños tendrían participación en un "voto curiado" (de acuerdo con el modelo de la Dieta imperial de Ratisbona). Los Estados alemanes habrían de ser incorporados separadamente (con un "voto" cada uno, Austria, Prusia y Sajonia); en cambio, el Imperio Alemán, como tal, quedaría sin representación. El Congreso europeo había de garantizar perpetuamente la situación posesoria existente. Para hacer imposible cualquier modificación del mapa político, se prohibirían todas las uniones personales (los borbones, sin embargo, continuarán reinando en España). La Liga Europea habría de poder dirigir toda la política económica y, en caso de necesidad, imponer su ejecución forzosa a uno cualquiera de sus Estados, así como ejercitar el control en cada Estado mediante embajadores y residentes. Las controversias fronterizas en las colonias de ultramar se resolverían por comisarios de la Liga"²².

22 Georg Stadtmüller, Op. Cit., pp. 177 y 178.

Más allá de las posibilidades prácticas del proyecto, en él se contemplaron temas silenciados durante decenios, como las funciones mediadoras, e inclusive, la invocación al recurso arbitral por el Congreso, lo cual destaca la probidad moral del autor.

En 1790, ya en la época del fervor revolucionario, Volney redacta la siguiente declaración que la Asamblea Nacional Francesa aprueba por consenso: “Que ella reconoce la universalidad del género humano como constitutiva de una sola y misma sociedad cuyo objeto es la paz y la felicidad de todos y cada uno de sus miembros;

“Que, en esta gran sociedad universal los pueblos y los Estados considerados como individualidades de la misma, gozan de iguales derechos naturales y quedan sometidos a las mismas reglas de justicia que los individuos de las sociedades componentes;

“Que, en consecuencia, ningún pueblo tiene derecho a invadir la propiedad de otro ni a privarlo de su libertad y de sus ventajas naturales;

“Que toda guerra emprendida por cualquier otro motivo y para cualquier otra finalidad que no sea la defensa de un derecho justo, constituye un acto de agresión, que interesa reprimir a la gran sociedad universal, ya que la invasión de un Estado por obra de otro tiende a amenazar la libertad y la seguridad de todos”²³.

El texto anterior, junto con la Declaración del Derecho de Gentes, elaborado por el abate Grégoire, resumen en forma admirable el ideario de la Revolución Francesa, al convertir la paz en objetivo solidario de los pueblos.

En el terreno de la filosofía, Emmanuel Kant elabora el ensayo sobre la Paz Perpetua, caracterizado por el contenido más ético que político. “Los pueblos, como Estados que son, se pueden considerar como individuos en estado natural, o sea, independientes de toda ley exterior, cuya vida en compañía en ese estado natural es ya perjuicio para todos y cada uno. Todo Estado puede y debe consolidar su seguridad propia, requiriendo a los demás para que formen parte con él en una especie de construcción política, que garantice el derecho de cada uno.

23 Giorgio del Vecchio, Op. Cit., pp. 56-57.

Esto sería una sociedad de naciones, la cual, sin embargo, no debería ser un Estado de naciones²⁴.

La concepción de Kant acerca del hombre, como ciudadano del mundo, se ve entorpecida, según sus propias palabras, por “la guerra, que no necesita causas o impulsos especiales, pues parece injertada en la humana naturaleza y considerada por el hombre como algo noble que lo mueve y entusiasma por el honor, sin necesidad de que la animen intereses egoístas. El espíritu guerrero ha sido apreciado tanto por los salvajes americanos como por los europeos del tiempo de la caballería andante, cuál un máximo e inmediato valor, no únicamente en tiempo de guerra -que se disculpa- sino en tiempos de paz, como estímulo para provocar guerras... Se ha dado a la misma guerra una dignidad interna y hasta ha habido filósofos que la han alabado como una honra de la humanidad, olvidando el dicho de aquel griego: ‘la guerra es mala porque hace más hombres malos que los que mata’²⁵.

Esta apología de la paz, concluye con las palabras siguientes, que pronunciadas en los años finales del siglo XVIII, cierran la época en que los nacionalismos exaltados habían opacado dentro de la temática del Derecho Internacional, aspectos básicos como la solución pacífica de controversias.

Finalmente, Kant se adelanta a su tiempo cuando afirma: “si es un deber, y a la vez una esperanza, el hecho de que todos cooperemos a realizar un Estado de Derecho Público Universal, aunque únicamente sea en aproximación progresiva, la idea de la “paz perpetua” que dedúcese de los que hasta hoy equivocadamente llamamos Tratados de Paz -en verdad, armisticios-, no es una inútil fantasía, sino un problema que hay que ir resolviendo gradualmente, acercándose aceleradamente al propósito apetecido, ya que el movimiento del progreso ha de ser en el futuro más rápido y eficaz que en el pasado²⁶.”

La opinión, al respecto, de José Delgado Pinto, refleja el sentido crítico, con que actualmente se observan tales prospectos de paz, considerados como esquemas esencialmente teóricos, sin tener en cuenta las variables sociales que impiden entender la paz como un bien estático.

24 Emmanuel Kant. “La Paz Perpetua”, p. 10, *Revista de Ideas y Cultura*, Buenos Aires, 1959.

25 Idem., *Ibidem.*, p. 16.

26 Idem., *Ibidem.*, p. 31.

“Una situación de paz nunca es perpetua; según se prolonga en el tiempo aparecen elementos discordantes y disconformes para los que el orden existente no resulta adecuado, justo; el crecimiento de este desorden relativo, de esta parcial disconformidad e intranquilidad, puede terminar en ruptura violenta, en situación de guerra. A su vez, ninguna guerra es tan “total”, tan absoluta, que no permita la existencia de “pases” limitadas, de sectores o elementos parciales en paz; tampoco es definitiva; pronto, antes o después, aparecerán elementos que actuarán hacia la consecución de la paz; toda guerra termina en nueva paz”²⁷.

El Siglo XIX sería el del nacimiento de los organismos internacionales de paz. Veámoslos.

27 José Delgado Pinto. “La virtualidad del Derecho como medio para la consecución de la paz. Actas del Primer Congreso de Filosofía del Derecho”, *Derecho y paz*, Madrid, X, 1964, p. 29.

III

DE LA SANTA ALIANZA Y EL DIRECTORIO EUROPEO A LAS CONFERENCIAS DE PAZ DE LA HAYA DE 1899 y 1907

Europa y la Revolución Francesa. Las guerras napoleónicas. El reparto territorial y el fin del Antiguo régimen. La toma de París por los aliados en 1812. El Congreso de Viena. Talleyrand y Metternich; el ocaso de un mundo. La Santa Alianza. El regreso a las fronteras de 1789 y las legitimidades dinásticas. El Directorio Europeo. Aquisgrán. El nuevo equilibrio entre las Potencias. La Intervención Armada. Prospectos Pacifistas. La Guerra de 1870 y el nacimiento del Imperio Alemán. Las Conferencias de Paz de La Haya de 1889 y 1907. Codificación de las soluciones pacíficas. La Corte Permanente de Arbitraje. El Derecho Humanitario. Proyectos de Desarme.

Al finalizar el Congreso de Viena, los monarcas que se habían ocupado de la reconstrucción de Europa, después de la aventura del Imperio, decidieron suscribir en París, el 26 de septiembre de 1815, el Acta de la Santa Alianza. La firmaron Francisco, Emperador de Austria, Federico Guillermo, Rey de Prusia y Alejandro, Emperador de Rusia.

Mediante dicho documento, se crea la primera organización embrionaria de la Comunidad Internacional, cuya redacción sintetiza el espíritu que predominó en Viena, con lenguaje que trasluce la tradición dinástica del Antiguo Régimen.

El artículo primero dice: “Conforme a la palabra de las Sagradas Escrituras, que ordenan a todos los hombres a tratarse como hermanos, los tres monarcas contratantes permanecerán unidos por los lazos de una fraternidad verdadera e indisoluble, y se considerarán como compatriotas, y se prestarán en toda ocasión y en todo lugar, asistencia, ayuda y socorro, considerándose, respecto de sus súbditos y ejércitos,

como padres de familia, y los dirigirán en el mismo espíritu de fraternidad, del que están animados para proteger la religión, la paz y la justicia”.

La invocación del derecho divino de los reyes y de la jerarquía de las instituciones hereditarias, se recubre una vez más con la fuerza moral del evangelio, y la santidad de los principios sobre los cuales se afirmaban las legitimidades tradicionales. El artículo segundo, es todavía más elocuente de la voluntad de detener el avance del ideario de la Revolución Francesa, en la errónea creencia de que bastaba con ignorarlo, para retornar a los tiempos apacibles del absolutismo.

Artículo segundo “En consecuencia, el único principio en vigor, ya sea entre los dichos gobiernos, ya sea entre sus súbditos, será el de prestarse recíprocamente servicio, testimoniarse a través de una benevolencia inalterable la afección mutua de que deben estar animados, no considerarse todos como miembros de una misma nación cristiana. Los tres Príncipes aliados no se considerarán ellos mismos más que como delegados por la providencia para gobernar tres ramas de la misma familia, a saber: Austria, Prusia y Rusia, confesando así que la nación cristiana de la que ellos y sus pueblos hacen parte, no tiene realmente otro soberano que aquel que es el único al que pertenece en propiedad el poder, porque sólo en él se encuentran todos los tesoros del amor, de la ciencia y de la sabiduría infinita, es decir Dios, nuestro divino salvador Jesucristo, el verbo del Altísimo, la palabra de vida. SS. MM. recomiendan en consecuencia, con la más tierna solicitud a sus pueblos, como único medio de disfrutar de esta paz que nace de la buena conciencia y que es la única durable, fortalecerse cada día más en los principios y el ejercicio de los deberes que el Divino Salvador ha enseñado a los hombres.”

El Artículo Tercero formula invitación al resto de los gobiernos; “Todas las potencias que quieran solemnemente confesar los principios sagrados que ha dictado la presente Acta reconozcan la importancia que tiene para la felicidad de las naciones demasiado tiempo agitadas, que estas verdades ejerzan de ahora en adelante sobre los destinos humanos toda influencia que les corresponde, serán recibidas con tanta diligencia como con afecto en esta Santa Alianza”.

Los principios rectores que inspiraron las dilatadas negociaciones en el Congreso de Viena y cuya paternidad comparten Talleyrand y Metternich, se basaron en dos directrices fundamentales: en primer

término, el regreso a los límites territoriales de 1789, lo que equivalía a que Francia perdiese todas sus conquistas, y segundo, el restablecimiento de las legitimidades dinásticas, es decir de los monarcas que habían perdido el trono durante el imperio napoleónico.

Mediante el primero, se creía restablecer el equilibrio europeo, con fuerzas proporcionadas, que los estadistas de la reacción, consideraban como la obra maestra del Antiguo Régimen. Lo que equivalía a pensar que bastaba con el retorno a las fronteras anteriores a la Revolución, para que la paz fuese el resultado casi automático del reparto territorial y armónico entre los distintos entes políticos.

En cuanto al segundo, los aliados, que habían entrado a París en noviembre de 1813 y precipitado la huida del Emperador, creían interpretar la naturaleza del triunfo como el desquite de los antiguos monarcas frente a las imposiciones napoleónicas y consagrarse a celebrar el retorno al derecho divino y la derrota de los emblemas revolucionarios, que las tropas de Napoleón habían diseminado por la geografía de Europa.¹¹

La mayor parte de las deliberaciones en Viena se situaron en la defensa de los principios enumerados, unas veces para frenar el ímpetu expansionista del Zar Alejandro y en otras para impedir la formación del Imperio Alemán, que hubiese roto el pretendido equilibrio. Ello explica las dificultades para determinar el ámbito territorial de Polonia, las transacciones en Suiza y los ajustes necesarios para evitar la superioridad de uno cualquiera de los aliados.

G. Ferrero sintetiza de la siguiente manera el pensamiento de Talleyrand, el plenipotenciario francés en Viena, quien sucesivamente había desempeñado el Ministerio de Relaciones Exteriores durante el Directorio, el Consulado, el Imperio y la Restauración.

“Antes de la Revolución, denominábase derecho público un conjunto de reglas y principios que, en la paz o en la guerra, canalizaban los actos de los Estados europeos permitiendo prever su dirección. Cada Estado sabía, al menos en cierto grado, en qué circunstancias había de tener guerra y en qué forma podía restablecer la paz si estallaba la guerra, porque respetaba esas reglas y suponía que también habían de respetarlas todos los demás Estados, y por ende, cierto orden y cierto equilibrio en Europa, ya que éste no es sino la proyección de la confianza recíproca

de los Estados en sus relaciones exteriores. Antes de la Revolución uno de aquellos principios, el de que la conquista no crea la soberanía, era la piedra angular de Europa. Enloquecida de miedo, la Revolución había destruido ese principio; suprimido éste, comenzó el gran pánico, desapareció la confianza; el equilibrio y el orden se habían hecho imposibles, el mundo entró en el círculo infernal del miedo provocador de los abusos de la fuerza que exacerban el miedo. Ese círculo infernal sólo podía romperse si era establecido el derecho público; y para restablecerlo debían ser mantenidos los poderes legítimos donde existían, como Sajonia; eliminar los poderes ilegítimos donde aún subsistían, como en Nápoles; dar poderes legítimos a los territorios vacantes. Sólo los Estados legítimos pueden tener el valor y la clarividencia necesarios para respetar las reglas del derecho público; sólo el derecho público puede exorcizar el gran pánico, restablecer la confianza, asegurar un equilibrio de paz aceptable por los Estados grandes y pequeños. El restablecimiento del derecho público, de la paz y el orden de Europa estaban condicionados al restablecimiento de un poder legítimo en cada Estado”¹.

El trozo anterior resume con claridad la política que adoptaron los soberanos de Europa en Viena, y que pretendía asegurar la paz, mediante el regreso al estado anterior a la toma de la Bastilla, presumiblemente, sin darse cuenta, que el pensamiento de la revolución y la soberanía popular, habían penetrado de manera definitiva en la conciencia de los pueblos.

Pero a tal esquema le faltaba algo que el mismo Ferrero destaca, con las siguientes palabras: “Talleyrand y Luis XVIII querían constituir una autoridad superior que pudiera determinar con cierta estabilidad y coherencia, ya sea sus principios o sus interpretaciones; que intentase resolver el insoluble problema de estabilidad lo que por naturaleza es móvil. Y habían pensado que esa autoridad superior podía constituir la el conjunto de estados europeos, grandes y pequeños, ya que a todos animaba un profundo deseo de reconstruir el sistema europeo”².

La propia Declaración de los aliados al ocupar París, y reconocer la autoridad de Luis XVIII como legítimo heredero del trono de Francia, marcaba la orientación de lo que ocurriría luego en las deliberaciones

1 Guglielmo Ferrero, “Reconstrucción”, *Talleyrand en Viena (1814-1815)*, Trad. Dr. Raimundo Sala Blank, p. 185, Editorial Suramericana, Buenos Aires, 1943.

2 Idem., *Ibidem.*, p. 159.

del Congreso. No era fácil morigerar el espíritu de conquista, sobre todo de parte de autócratas como el Zar Alejandro, quien no obstante su pretendida filosofía liberal en el exterior, era el mejor exponente de los monarcas absolutos de su tiempo. Tampoco el reparto de las ciudades italianas ofrecía perspectivas de acuerdo diplomático. Por ello, se explica el que una vez sorteadas las mayores dificultades, la voluntad de los soberanos se orientase a crear un mecanismo permanente que salvaguardara la obra cumplida, preservándola de futuros riesgos.

La Santa Alianza nace entonces como el sistema para prevenir y contrarrestar cualquier intento que alterase el equilibrio entre los grandes o pusiese en peligro la continuidad de los gobiernos restaurados. Bourquin observa: "El antiguo régimen había creído poder contentarse con el principio del equilibrio. Le había parecido suficiente establecer una equivalencia aproximada entre las fuerzas dirigentes del continente. En 1815 esta concepción está superada. La crisis que se acaba de atravesar ha hecho comprender que, para evitar una nueva, los pueblos deben unirse, tener conciencia de su solidaridad y dar a esta solidaridad forma tangible. En estos términos, la necesidad de una organización federativa de Europa, se impone cada vez más a los espíritus"³.

Los principios operativos sobre los cuales se edifica la Santa Alianza, primero, y el Directorio Europeo, después, como intentos de dotar a la comunidad internacional de estructura, son los siguientes: la paz entre las potencias es el fruto del equilibrio, y respecto de los medianos y pequeños Estados debe ser el resultado de la acción conjunta de los grandes para imponerla por la fuerza.

Sobre el particular, cabe observar que sin la presencia de Francia e Inglaterra, como parte de las grandes potencias, el mecanismo quedaba trunco; Modesto Seara Vásquez⁴, opina que el texto del Acta de la Santa Alianza, como producto de los impulsos místicos del Zar Alejandro I, careció de la transcendencia que le ha dado la posteridad, para destacar, -contrario censu-, la importancia del Tratado de París del 20 de noviembre de 1815, que dio origen a la "cuádruple alianza". Tal opinión, no se ajusta a la verdad histórica. Si bien es cierto que el Acta original estaba

3 M. Bourquin, "La Sainte-alliance. Un Essai d'organisation europeene". Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, vol. 83, 1953, II, p. 384.

4 Modesto Seara Vásquez, "Del Congreso de Viena a la Paz de Versalles", p. 41, Serie: Documentos 1, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1969.

concebida en los términos literales del absolutismo, no es menos cierto que el agregar la firma del plenipotenciario de la Gran Bretaña, no se configuraba todavía la totalidad de la coordinación europea, lo cual sólo se consigue cuando en la ciudad de Aquisgran, surge la pentarquía (1818) al incluir a Francia.

De la lectura del Tratado de París, se deduce claramente la influencia que el Acta de la Santa Alianza tuvo en aquél.

“En nombre de la muy Santa e Indivisible Trinidad.

Habiendo sido felizmente alcanzado el propósito de la alianza concluida en Viena el 25 de marzo de 1815, mediante el restablecimiento en Francia del orden de cosas que el último intento criminal de Napoleón Bonaparte había momentáneamente subvertido; SS. MM. el Rey del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, el emperador de Austria, Rey de Hungría y Bohemia, el Emperador de todas las Rusias y el Rey de Prusia, considerando que la tranquilidad de Europa está relacionada en forma esencial con la confirmación del orden de cosas fundado en el mantenimiento de la autoridad real y de la Constitución, y deseando utilizar todos sus medios para impedir que la tranquilidad general (objeto de los deseos de la humanidad y el fin constante de sus esfuerzos) sea de nuevo perturbada, deseosos además, de estrechar los lazos que los unen por el interés común de su pueblo, han resuelto dar a los principios solemnemente establecidos en los Tratados de Chaumont del 1º de marzo de 1814, y de Viena del 25 de marzo de 1815, la aplicación más análoga posible a la presente situación, y fijar por anticipado mediante un tratado solemne, los principios que ellos se proponen seguir, para garantizar a Europa contra los peligros que todavía pueden amenazarla; para discutir, establecer y firmar las condiciones de este tratado”.

El artículo sexto, es donde, no sólo se reitera la fidelidad a los acuerdos ya celebrados, sino que se prevé mecanismo de consulta permanente, para el mantenimiento de la paz, “Art. VI. para facilitar y asegurar la ejecución del presente Tratado y para consolidar los lazos que en el momento presente tan sólidamente unen a los cuatro soberanos, para la felicidad del mundo, las altas partes contratantes han acordado celebrar sus reuniones de nuevo, en períodos fijados, ya sea bajo los auspicios inmediatos de los soberanos mismos, o por sus respectivos ministros, con el propósito de celebrar consultas respecto a sus intereses comunes, y para determinar las medidas que en cada uno de esos

períodos sean considerables más saludables para la tranquilidad y la prosperidad de las naciones y para el mantenimiento de la paz de Europa”.

En los artículos segundo y tercero se reafirma la solidaridad de las potencias frente a cualquier evento susceptible de reanudar las hostilidades. El carácter oligárquico frente a otros esquemas de naturaleza más participativa y democrática, es algo que no puede desconocerse. Las potencias asumían *motu-propio* el papel de guardianas de la paz, lo cual a la postre, se repite en nuestro tiempo en el instante de discutir la Carta de las Naciones Unidas.

El mismo Bourquin lo resume en forma precisa: “lo que encontramos aquí no son ya compromisos de asistencia; es un procedimiento que se decide introducir en la práctica internacional y superponer al juego normal de la diplomacia. Este nuevo procedimiento -el procedimiento de los congresos, como se ha llamado- va a convertirse en el rodaje esencial de la Santa Alianza. Ella se caracteriza por dos rasgos principales. Ante todo estamos en presencia de un procedimiento colectivo. El mecanismo tradicional de la diplomacia no pone en contacto sino a dos Estados a la vez. Este hecho, puede decirse, no se presta, por lo consiguiente, sino a las negociaciones bilaterales. Según el Art. sexto, ya transcrito, por el contrario, las grandes potencias se reunirán para deliberar en conjunto sobre los intereses de Europa. He aquí una primera diferencia. La segunda es que se trata de negociaciones directas, negociaciones en el más alto nivel, entre Soberanos mismos o sus Ministros responsables. En lugar de tratar por intermedio de Embajadores, los hombres que dirigen la política exterior de sus países se encontrarán personalmente para tratar de ajustar sus intereses y organizar una acción común”⁵.

En 1820, en el Congreso de Troppau, se sientan las bases operativas del novedoso sistema de organización de la Comunidad Internacional, inspirado por las grandes potencias y por medio del cual ellas mismas asumían la responsabilidad de la paz. Los reglamentos de dicha acción deberían acomodarse a las directrices programáticas señaladas en París, tal como atrás lo hemos registrado.

Los hechos políticos modificaron los prospectos de los monarcas restauradores. En 1820, una revuelta liberal obliga a Fernando VII a restablecer la Constitución de Cádiz. Ante los ímpetus intervencionistas

5 M., Bourquin, Op. Cit., p. 13.

del Zar de Rusia, Austria retarda la acción armada por temor a estimular con ello la influencia francesa en España. Fernando I Rey de Nápoles es asediado por la protesta popular y pide ayuda al Directorio Europeo. El ejército austriaco directamente lo repone en el trono, ante la negativa del Parlamento de renunciar a las instituciones revolucionarias.

A pesar de la cautela inicial demostrada por las potencias en el caso de España, Fernando VII lucha simultáneamente contra la presión constitucional de su pueblo, mientras demanda ayuda para la reconquista del mundo hispanoamericano en el momento del mayor auge de la emancipación.

En el Congreso de Verona de 1822, Francia asume el encargo de actuar en España en orden al restablecimiento del monarca absoluto. En el Piamonte también se había producido la intervención austriaca. Mientras tal fenómeno sucedía, los cristianos alzados en armas contra los turcos en los Balcanes, ni los griegos, recibieron apoyo del Directorio Europeo. Habían factores de rivalidad política que les impedían actuar a las potencias de modo uniforme. El peligro que los rusos se acercaran a los Estrechos, y el rechazo a toda insurgencia, enervaron la acción en uno y otro caso.

La caída de la monarquía legítima en Francia en 1830 y su remplazo por Luis Felipe de Orleans, marca hito significativo en relación con el avance de la soberanía popular, al quebrarse la línea de legitimidad dinástica. La independencia y neutralidad de Bélgica, logradas en 1831, le imponen nuevas modalidades a la solidaridad entre los aliados, al romperse la unión política lograda en Viena con el reino de los Países Bajos.

La liberación de Rumania, Serbia y Montenegro, de la dominación turca, fueron desde otro punto de vista, las demostraciones más evidentes del régimen de policía internacional que el Directorio Europeo pretendió sin descanso.

Los autores coinciden en achacarle el mayor defecto a la flexibilidad de este mecanismo de paz, quizás, sin reparar en el hecho de que la crisis radicaba más en la vejez de los principios invocados, que en la acción práctica. Reiteradamente los publicistas en nuestro siglo, insisten en calificar la Santa Alianza, y en su organismo continuador, sólo juzgándolos desde el aspecto de la intervención reaccionaria, pero sin observar el modelo de organización internacional que permitió un largo período de paz.

La Santa Alianza, es cierto, como herramienta del viejo orden, quedó sepultada por el alud democrático que se hizo universal a finales del siglo XIX. Pero como estructura incipiente de organización internacional para la paz, no pueden dejarse de lado las nociones básicas de equilibrio, y de intervención colectiva, que ajustadas a derecho, han venido a convertirse en la herramienta de la seguridad mundial contemporánea, dentro de la Carta de las Naciones Unidas.

En lo que se refiere al Directorio Europeo, sólo a partir de 1870, después de la guerra francoprusiana, que desembocó en la proclamación del Imperio Alemán en Versalles, el equilibrio preconizado en Viena comenzó a resquebrajarse. La prepotencia de los pueblos germanos bajo la conducción prusiana de Bismark, jugó papel definitivo en el desorden mundial que estalló con los disparos que anunciaron el inicio de la Primera Gran Guerra.

El mismo Stadtmüller concluye su libro con las siguientes opiniones: "La nueva configuración política y la suma de regulaciones jurídicas internacionales producto de las deliberaciones del Congreso de Viena, probaron en el futuro una asombrosa vitalidad, que ningún contemporáneo había previsto. El mismo Castlereagh sólo se atrevió a aventurar el discreto pronóstico de que el Tratado aseguraría la paz general al menos por siete años. Sólo el futuro puso de manifiesto toda la importancia del Congreso de Viena. La nueva distribución de fuerzas y el nuevo orden jurídico internacional -en sus rasgos esenciales- se mantuvieron y probaron su eficacia durante más de un siglo"⁶.

Desde el punto de vista de los tratadistas franceses, Albert de la Pradelle, al observar el panorama de la segunda mitad del siglo, comenta: "Agotada por las guerras de la Revolución y del Imperio, Europa soporta a partir de 1815, la paz pasiva de un orden fundado sobre el equilibrio material, sin la búsqueda del equilibrio moral, a pesar de las humanitarias y algunas veces místicas fórmulas bajo las cuales los adversarios de la Revolución prometieron a los pueblos que cambiaran de guías, un bienestar que sólo podía encontrarse en el respeto de su doble personalidad individual y nacional, en resistencia a la reacción de la pentarquía, comienza ahora con el apoyo de Francia, la gran obra del siglo, que desenmascarando a la falsa paz, la paz imperfecta y pasiva, debe recurrir a la

6 Georg Stadtmüller, *Op. Cit.*, pp. 237-238.

guerra, para lograr la verdadera paz, la paz activa, de florecencia, individual y nacional, la paz de la libertad”⁷.

Es a finales del siglo cuando se produce un movimiento internacional en contra de la guerra, sobre dos presupuestos fundamentales. El primero, el desarrollo y perfeccionamiento del sistema de las soluciones pacíficas para los conflictos internacionales, materia sobre la cual se había guardado silencio durante decenios, tal vez con la esperanza ingenua de creer que el equilibrio de los factores políticos era suficiente para evitar las conflagraciones. El otro aspecto era el de concertar en la paz un conjunto de normas orientadas a la humanización de los conflictos, buscando que la guerra tuviese el menor número de situaciones afflictivas para la población civil, así como garantizar la asistencia para heridos y prisioneros.

No puede negarse que el ambiente preludiaba conflictos. El cercenamiento de la Alsacia y la Lorena como botín de guerra para el Imperio Alemán durante la guerra de 1870. El mismo reparto ocurrido en el Congreso de Berlín, en 1875, para dividirse el Africa en zonas de conquista. El choque inevitable de los Imperios, dentro de los términos ya precarios del equilibrio mundial, aconsejaban a las potencias discutir acerca de la paz, los medios de solución pacífica y las presuntas leyes universales del derecho humanitario.

Se trata de la época en que florecen particularmente en Inglaterra y los Estados Unidos, las primeras Sociedades de Paz, cuyo Congreso en 1867 ve nacer la Liga Internacional para la Paz y la Libertad, con el concurso de Víctor Hugo, Charles Lemonner y Garibaldi. Más adelante, se concerta en París, la Unión Interparlamentaria para el Arbitraje Internacional. Igualmente, el Instituto de Derecho Internacional, comienza labores en Bruselas en 1873. La International Law Association, surgida en Londres para fortalecer la fe en el imperio del derecho, crea filiales en numerosos países.

Se debe destacar el papel importante que a partir de 1863 comienza a jugar la Cruz Roja Internacional en la protección de las víctimas de la guerra, el respeto por los prisioneros y en la defensa de la población civil.

⁷ Albert de la Pradelle, "La Paix Moderne (1899-1945)", *De La Haye a San Francisco*, p. 12. París, Les Editions Internationales, MCMXLVII.

Fue ella la precursora del movimiento universal para disciplinar la guerra con fines humanitarios que tantos beneficios ha traído no sólo gracias al C.I.C.R., sino de la Liga que agrupa a las asociaciones nacionales⁸.

De San Petersburgo, vinieron, de otra parte, las primeras voces en demanda de escrutar las vías para la discusión internacional acerca de los medios más eficaces, para alcanzar los beneficios de una paz real y duradera. El conde Mouraviev, ministro de Negocios Extranjeros del Zar, envía en agosto de 1898, a los Embajadores y Ministros acreditados ante el Gobierno Imperial, un llamamiento a limitar los costos excesivos de la guerra, que agotaban las finanzas de los Estados. En consecuencia, invitaba a nombre del Emperador a reunir una conferencia que se ocuparía de tan grave problema. La respuesta popular no se hizo esperar. En uno u otro país se despertó el entusiasmo por esta cruzada pacifista, frente a cuya euforia, también se escucharon voces escépticas y cautelosas. La sagacidad del gobierno imperial se demostró una vez más, cuando a lado de los beneficios económicos del desarme, se recabó la importancia de buscar en la mediación y el arbitraje las prácticas que consolidasen los efectos de la paz, poniéndola a salvo de riesgos y conflictos. Asimismo, el Zar se refería a las leyes y costumbres de la guerra, como el conjunto de normas indispensables para humanizarla.

El 18 de mayo de 1899 y gracias a la hospitalidad del reino de los Países Bajos, se instaló en la Haya la Primera Conferencia de paz. A ella asistieron 26 Estados, que para su tiempo fue un número crecido. México representó a los países de América Latina, mientras que el continente africano quedó totalmente excluido, por efecto de la política colonial de las potencias.

A diferencia de épocas anteriores, el temario no comprendía lo referente a las fronteras ni a la intervención armada. Se trataba de un Foro para la Paz, que lógicamente debería centrarse en el desarme, el arbitraje y la reglamentación humanitaria de los conflictos. Ante las voces entusiastas del pacifismo, la posición del representante de Alemania, Coronel Gross V. Schwarshoff, de defensa de la guerra y contra los principios expuestos, sirvió para poner en evidencia las futuras posiciones antagónicas del siglo⁹.

8 El nombre de la Cruz Roja se ha complementado con el de la Media Luna Roja para las regiones musulmanas.

9 Parodiando irónicamente el llamamiento pacifista hecho por el Ministro ruso, el Plenipotenciario germano, dijo: "el pueblo alemán no está agotado bajo el peso de las cargas y los impuestos, no está al borde del abismo, no está huyendo del agotamiento y de la ruina, la riqueza pública y la privada aumentado el bien común, el nivel de vida crece de un año a otro, y en cuanto al servicio militar obligatorio,

Los filósofos del nacionalismo estaban inspirados por el fervor fanático hacia la guerra y por las soluciones de fuerza. Alemania, al fin unificada, no ocultaba el deseo de predominio que desembocaría en las dos más graves conflagraciones que haya conocido el género humano. Un autor francés, Joseph de Maistre, escribía por la época: "la guerra es divina en sí misma, puesto que es una ley del mundo y los resultados de los conflictos armados escapan absolutamente a las especulaciones de la razón humana"¹⁰.

A pesar de lo anterior, las voces pacifistas predominaron en la conferencia, con resultados satisfactorios. La convención sobre el Arreglo Pacífico de Controversias firmado en La Haya, el 22 de julio de 1899, es buena codificación de normas consuetudinarias relativas a los buenos oficios, la mediación, las comisiones internacionales de información, destacándose avances significativos particularmente en lo relacionado con el Tribunal Permanente de Arbitraje.

El Artículo 1o. del Tratado dice: "con el fin de impedir, hasta donde sea posible, que los Estados recurran a la fuerza en los casos de desacuerdos entre sí, las potencias signatarias convienen en emplear todos sus esfuerzos para conseguir el arreglo pacífico de los desacuerdos internacionales". El llamamiento hecho de apelar a los buenos oficios o a la mediación se entiende en el sentido de que las potencias que los ofrezcan, no ejecutan acto inamistoso frente a las partes en litigio, conservando en uno y en otro caso el carácter de países neutrales.

obligatorio, íntimamente ligado a esos temas, el pueblo alemán no lo mira como fardo pesado, sino como un deber sagrado y patriótico a cuyo cumplimiento se debe su potencia, prosperidad y porvenir". Cf. Albert De la Pradelle. Op. Cit., p. 20.

10 "Y agregaba: no estaba, por desgracia tan lejos de la verdad aquel Rey de Dahomey, en el interior de Africa, que le decía a un inglés: 'Dios ha hecho este mundo para la guerra; todos los reinos grandes y pequeños la han practicado en todos los tiempos, aunque bajo principios diferentes. La historia prueba, desgraciadamente, que la guerra es el estado habitual del género humano, en cierto sentido; es decir: que la sangre humana ha de correr sin interrupción sobre la tierra, ya en este lugar, ya en otros, y que la paz, en cada Nación no es nada más que una tregua'. El mismo Conde de Maistre, en su obra, 'Consideraciones sobre Francia', sigue afirmando: "Hay además, motivos para creer que esta destrucción violenta no es sino un mal tan grande como se cree: al menos es uno de esos males que entran en un orden de cosas en que todo es violento y contra la naturaleza, y que produce compensaciones. En primer lugar, cuando el alma humana ha perdido su temple por la molición, la incredulidad, y los vicios gangrenosos que acompañan el exceso de civilización, no puede volver a templarse más que en la sangre. No es fácil, ni mucho menos, explicar por qué la guerra produce efectos tan diferentes según las diversas circunstancias. Lo que se ve con bastante claridad es que el género humano puede ser considerado como un árbol al que una mano invisible poda sin tregua, y que mejora frecuentemente con esta operación... Las artes, las ciencias, las grandes empresas, las altas concepciones, las virtudes viriles, dependen, sobre todo de la guerra. Sabido es que las naciones no alcanzan jamás el punto culminante de grandeza de lo que son capaces más que después de largas y sangrientas guerras". pp. 93-100 ss. Trad. Madrid, 1955, Biblioteca del Pensamiento Actual.

El desenvolvimiento de los medios diplomáticos atrás citados, sin que ello refleje variación sustancial de los conceptos clásicos, facilita la acción de los países preocupados por contribuir a evitar los conflictos o a ponerles término.

El Artículo 2o., se refiere a los buenos oficios, de la siguiente manera: “en caso de desacuerdo grave, antes de recurrir a las armas, las potencias signatarias convienen en apelar, hasta donde las circunstancias lo permitan a los buenos oficios o a la meditación de una o de varias potencias amigas”.

El Artículo 4o., precisa el alcance del anterior. “Las funciones del mediador consisten en conciliar las pretensiones encontradas, y apaciguar los resentimientos que se hubiesen producido entre los Estados en desacuerdo”.

El Artículo 9o., que se refiere a las comisiones internacionales de información, dice: “En los litigios de orden internacional que no comprometan ni el honor ni los intereses esenciales que provengan de una divergencia de apreciación en cuestiones de hecho, las potencias signatarias dispondrán que las partes que no hayan podido avenirse por la vía diplomática, instituyan, hasta donde las circunstancias lo permitan, una Comisión Internacional de Información, encargada de facilitar la solución de estos litigios, esclareciendo, por medio de un examen imparcial y concienzudo las cuestiones de hecho”.

Tiene la trascendencia el observar la forma como las potencias a finales del siglo, exaltaban el arbitraje, calificándolo como el medio “más eficaz y a la vez más equitativo para arreglar los litigios que no hayan sido resueltos por la vía diplomática” (Art. 16).

Sin duda, uno de los aportes más trascendentales de la Primera Conferencia de La Haya, fue la creación del Tribunal Permanente de Arbitraje, accesible en todo tiempo, lo cual se acompañó del conjunto de reglas de procedimiento, que con carácter supletorio a las que convengan directamente las partes, constituyen materia de Convenio.

El Artículo 23 dice: “Cada potencia designará, dentro de los tres meses después de la ratificación del presente acto, cuatro personas a lo más, de una competencia reconocida en las cuestiones de Derecho Internacional, que gocen de las más alta consideración moral, y que estén dispuestas a aceptar las funciones de árbitros”.

“Las personas así designadas serán inscritas como miembros del Tribunal, en una lista que será comunicada por el Archivo a todas las potencias signatarias”.

Lo anterior, se complementa con lo previsto en el Artículo 24: “Cuando las potencias signatarias quieran dirigirse al Tribunal Permanente para el arreglo de los árbitros llamados a formar el Tribunal Permanente para resolver dicho desacuerdo, se verificará entre los miembros que forman la lista general del Tribunal.

“Al no constituirse el Tribunal Arbitral por el acuerdo inmediato de las partes, se procederá de la siguiente manera:

“Cada parte nombrará dos árbitros, y éstos designarán, de común acuerdo, un árbitro dirimente...”

El Tribunal Permanente de Arbitraje tiene sede en la ciudad de La Haya, y dispone de la facultad de interpretar el compromiso que suscribieron las partes al constituirlo. La sentencia se adoptará por la mayoría de votos y tendrá el carácter de cosa juzgada, sin que sea susceptible de recurso alguno. Las solicitudes de reconsideración por hechos nuevos, es algo que el propio tribunal debe decidir, cuando ellos ocurran y así lo justifique el alegato correspondiente.

La obligatoriedad de las sentencias es el elemento que le otorga seguridad jurídica a las partes y su carácter perpetuo, el que evita los dictámenes condicionados y la dilatación para ejecutarlos.

El Artículo 31 del Tratado dice: “Las potencias que recurran al arbitraje firmarán un acto especial (compromiso) en el que determine claramente la causa del litigio, así como la extensión de los poderes de los árbitros. Este acto implicará el compromiso de las partes de someterse de buena fe a la sentencia arbitral. A renglón seguido el Art. 32 se refiere a la misma composición del tribunal: “Las funciones arbitrales podrán ser conferidas a un solo árbitro o a varios designados por las partes a voluntad, o elegidos por ellos de entre los miembros del Tribunal Permanente de Arbitraje, establecido por el presente acto”.

Esta modalidad extiende las posibilidades para obtener el arreglo con la mayor celeridad posible.

El resultado de la Conferencia, en lo que concierne al desarme, fue lamentablemente negativo. En contraste con tan escasos logros, la discusión se centró en temas, tales como el carácter obligatorio del arbitraje, que Rusia propuso para la interpretación y aplicación de los Tratados, al igual que para otras materias secundarias. Tal iniciativa, encontró el rechazo frontal de Alemania, que terminó por invitar a la Conferencia a elaborar el Tratado sobre cuatro puntos básicos: no creación del Tribunal Permanente, elaboración de una lista de árbitros dentro de la cual cada uno de los Estados tendría derecho a nombrar cuatro, una oficina, único órgano permanente con el carácter de secretaría, pero sin las funciones políticas. Tales fueron las directrices del tratado que estamos analizando, y que a pesar del pesimismo de algunos, reflejó progreso considerable.

La Convención sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre, con el reglamento anexo en cuatro secciones, fue el desarrollo de la iniciativa desde hacia largo tiempo formulada para disciplinar la guerra en el evento de no poder evitarla, mediante conjunto de normas humanitarias que defendiesen a los sectores más débiles de la sociedad y morigerar los excesos de violencia. Aquí se cristaliza en buena parte, el viejo ideal de Henry Dunant, fundador de la Cruz Roja, institución a la cual se le debe, gracias al esfuerzo tesonero, servicios invaluable a la causa de la humanidad.

También la conferencia se ocupó de redactar la convención por la cual se adaptan a la guerra marítima las reglas de la Convención de Ginebra de 22 de agosto de 1864. Ella iba dirigida a la protección de los buques-hospitales militares, ya fuesen construidos especialmente para la guerra o adaptados posteriormente.

Las circunstancias mundiales, que por entonces preludiaban nuevos y graves conflictos, aconsejaron reunir la Segunda Conferencia de la Paz, la cual con el mismo temario, debería complementar las materias inconclusas en el reglamento de algunas que se habían quedado al margen.

Del resultado de la conferencia, efectuada también en La Haya, en el año de 1907, debe destacarse la Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales, que alcanzó crecido número de ratificaciones y adhesiones, entre ellas la de Colombia, igual como había ocurrido con los convenios de 1899.

En lo concerniente a la investigación, son más retoques formales que cambios sustantivos los incorporados al texto de 1907. En cambio, la creación de la Corte Permanente de Arbitraje representó para muchos estadistas la culminación de largo y ambicioso proceso. Miradas en detalle las estipulaciones respectivas, fue más bien complemento reglamentario, más prolijo.

El procedimiento sumario de arbitraje pretendió acelerar trámites dispendiosos y en oportunidades disuasivos para las partes en conflicto. La convención relativa a la limitación del empleo de la fuerza para el cobro de deudas contractuales, materializó las aspiraciones de los países hispanoamericanos, tal como se verá enseguida.

El texto dice: Artículo 1o. "Las potencias contratantes han convenido en no apelar a la fuerza armada para el cobro de deudas contractuales reclamadas al gobierno de un país por el gobierno de otro país como debidas a sus nacionales. Sin embargo, esta estipulación no podrá aplicarse cuando el Estado deudor rehuse o deje sin respuesta una oferta de arbitraje o en caso de aceptarla haga imposible la fijación del compromiso, o después del arbitraje deje de someterse a la sentencia dictada.

"Artículo 2o. Queda, además, convenido que el arbitraje mencionado en el Inciso 2o. del Artículo precedente será sometido a procedimiento previsto en el Título IV, Capítulo 3o. de la Convención de La Haya, para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales. El fallo arbitral determinará, salvo convenios especiales de las partes, la validez de la reclamación, el monto de la deuda y el tiempo y forma de pago".

Lo relativo al rompimiento de hostilidades, pertenece al campo de la disciplina de los conflictos, igual que las leyes y costumbres de la guerra terrestre, ampliando lo ya consignado en la Primera Conferencia. Tiene importancia desde el punto de vista esencialmente histórico, la convención relativa al establecimiento del Tribunal Internacional de Presas, llamado a prevenir los delitos que se cometieran contra navíos mercantes, o su carga, ya de propiedad de neutrales o de potencias enemigas. El Artículo 1o. decía: "La validez de la captura de un navío mercante o de su carga, trátase de propiedades neutrales o enemigas, se establece ante una jurisdicción de presas, de acuerdo con la presente convención. El Artículo 2o.: "La jurisdicción de presas se ejerce en primer lugar por los Tribunales de Presas del beligerante captor..." La disposición del Artículo LI, que exigía que su aplicación sólo era posible

cuando “las potencias beligerantes sean todas partes en la convención”, terminó por restarle operancia, al no haberse conseguido llenar tal requisito.

La observación de que las Cortes de Presas son internacionales en teoría, pero nacionales en el hecho, fue quizás lo que permitió sortear la oposición británica al proyecto, así como de parte de los Estados Unidos.

Además de las convenciones citadas, se encuentra la relativa a los derechos y a los deberes de las potencias y de las personas neutrales en caso de guerra terrestre, la relacionada al régimen de los navíos de comercio enemigos al principio de las hostilidades, la que hace referencia a la transformación de buques de comercio en barcos de guerra, la relativa a la colocación de minas de contacto submarinas automáticas, la concerniente al bombardeo por fuerzas navales en tiempo de guerra, la relativa a la adaptación a la guerra marítima de los principios de la Convención de Ginebra, la que concierne a dichas restricciones en cuanto al ejercicio del derecho de captura en la guerra marítima.

Asimismo, dentro del Acta General de la Conferencia, se incluyó la declaración referente a la prohibición de lanzar proyectiles desde lo alto de los globos, así como el proyecto de una convención relativa a la institución de una Corte de Justicia Arbitral. En este último texto, se observa, que sin menoscabo de la Corte Permanente de Arbitraje, se propone la creación de una “Corte de Justicia Arbitral, de acceso libre y fácil compuesta de jueces que representen los diversos sistemas jurídicos del mundo y capaz de asegurar la continuidad de la jurisprudencia arbitral”. La característica más importante de tal prospecto era el carácter permanente de los miembros elegidos por períodos de 12 años, y con suplentes.

En la misma acta final se consigna la siguiente declaración, en cuyos términos se resume el espíritu que predominó durante la Segunda Conferencia, que fuera propuesta por el presidente de los Estados Unidos, convocada por la Reina de los Países Bajos y por invitación de su Majestad el Zar de todas las Rusias.

“La conferencia declara lo siguiente por unanimidad: “Que ciertas diferencias, y especialmente las relativas a la interpretación y a la aplicación de las estipulaciones convencionales, son susceptibles de ser sometidas al arbitraje obligatorio sin restricción de ninguna especie. “Proclama,

finalmente, por unanimidad, que si no ha sido posible desde ahora una convención en tal sentido, las divergencias de opinión que se han puesto de manifiesto no han traspasado los límites de una controversia jurídica, y que trabajando aquí conjuntamente durante cuatro meses todas las potencias del mundo, no solamente han aprendido a comprenderse y se han aproximado más las unas a las otras, sino que entre ellas se ha despertado en el transcurso de esta larga colaboración un sentimiento muy elevado en favor del bien común de la humanidad”¹¹.

James Brown Scott, al comentar los resultados de las dos conferencias de Paz de La Haya, afirma: “Ambas han hecho mucho por el Derecho Internacional, y no podemos dudar que sus sucesoras continuarán el trabajo que ellas han comenzado admirablemente. La primera Conferencia ha elevado los buenos oficios y la mediación a la altura de una institución; puso al arbitraje el sello de aprobación; elaboró mecanismos por los cuales un Tribunal Temporal puede ser escogido dentro de una lista permanente de jueces; y adoptó un código de procedimiento para juzgar las causas sometidas al Tribunal. La Primera Conferencia ha también codificado las leyes y costumbres de la guerra terrestre, extendiendo a las guerras marítimas las disposiciones benéficas de la Convención de Ginebra y si ella no pudo limitar los armamentos, seria y atentamente discutió el asunto. La Segunda Conferencia ha revisado cada una de estas convenciones, haciéndolas más dignas de aprobación. Ella asimismo ha creado una Corte Internacional de Presas donde la validez de una pretendida captura será determinada por un Tribunal Internacional compuesto por jueces profesionales, dentro de la cual los beligerantes serán representados, pero los neutrales decidirán la cuestión. La Conferencia, enseguida, ha codificado las leyes y costumbres de la guerra y prescribiendo los deberes de los neutrales, ha extendido el imperio del derecho. Es imposible discutir el Derecho Internacional sin hacer referencia a las Conferencias de La Haya; es igualmente imposible dirigir las relaciones exteriores de los Estados, sin citar las disposiciones de las Convenciones de La Haya; es casi imposible ejecutar los deberes de ciudadano, sin un reconocimiento de las Conferencias de La Haya y de sus resultados positivos”¹².

11 La transcripción de los Tratados suscritos durante la Primera y Segunda Conferencia de Paz de La Haya de 1899 y 1907, han sido tomadas de la obra escrita por Germán Cavelier, intitulada *Tratados de Colombia*, Tomo 1 - 1910, pp. 525 ss. Bogotá, 1982.

12 James Brown Scott, *Les Conférences de la Paix de La Haye de 1899 et 1907*, Traduction Française par A. de la Pradelle, Paris Pedone, 1927, pp. 630-631.

Más allá del lenguaje retórico de Brown Scott, la tabla que se incorpora como anexo al presente capítulo de las labores de la Corte de Arbitraje de La Haya, es quizás, el testimonio más elocuente de la labor cumplida desde el mismo año de su creación.

* * * *

En lo que respecta al arbitraje y a su historia contemporánea, Paul Reuter afirma que sus inicios se remontan al Tratado de amistad, comercio y navegación suscrito en 1794 por el Reino Unido y los Estados Unidos, que se conoce habitualmente como el tratado de Jay. En efecto, los arbitrajes previstos en el tratado fueron posteriormente imitados por otros arbitrajes a lo largo del siglo XIX, en los cuales se acostumbró un rasgo común a todos ellos, la referencia a comisiones mixtas. Estos organismos generalmente se conformaban con fundamento en el principio de la paridad por medio del cual cada parte nombraba un número de comisionados y en algunos casos, se preveía el nombramiento de uno nuevo, en el evento que existiera desacuerdo entre los primeros. De alguna manera el éxito de las comisiones mixtas dependía del punto hasta el cual sus integrantes podían desempeñar alternativamente el papel de jueces y negociadores, de forma tal que sus decisiones fueran aceptables para ambas partes. Sin embargo, uno de los ejemplos más célebres de arbitraje es el "Alabama" de 1862, que contribuyó a la solución de graves conflictos entre el Reino Unido y los Estados Unidos durante el desarrollo de la guerra de secesión y que no se realizó de acuerdo a la modalidad anteriormente anunciada, sino que utilizó un cuerpo colegiado constituido por un miembro designado por cada parte y otros tres por el rey de Italia, el presidente de la Confederación Suiza y el presidente de Brasil, que eran en el fondo unos jueces "neutrales".

Señala Reuter: "El amplio uso del arbitraje a lo largo del siglo XIX supuso una extensión de este mas allá de las tradicionales regiones en donde se venía aplicando (mundo anglosajón, germánico y helvético) y supuso las primeras tentativas para establecer un recurso obligatorio al arbitraje con el fin de resolver determinadas categorías de conflictos. La idea según la cual el arbitraje es un procedimiento cuya utilización general habría de llevar a la eliminación de la guerra, fue mantenida por ciertos gobiernos ante la opinión pública mundial. Las Conferencias de Paz de La Haya se enfrentaron con estos problemas, ellas consiguieron codificar el procedimiento arbitral y

crearon el tribunal permanente de arbitraje, que no es todavía mas que una lista de árbitros dentro de los cuales los estados podrán elegir para un conflicto concreto. Pero ellas registran un triple fracaso: la determinación de los casos de arbitraje obligatorio, en la constitución del Tribunal de Justicia, y en el establecimiento de un tribunal internacional de presas”¹³

En lo referente a la conciliación de los conflictos internacionales se deben hacer las siguientes precisiones, como bien lo sostiene madame Bastid en la presentación del libro de Jean-Pierre Cot; “en la sociedad internacional, la preeminencia de la regla de derecho no está asegurada en todas las circunstancias. Los sujetos de derecho se reservan la prerrogativa de elaborar directamente las normas, de interpretarlas y de aplicarlas. El juez no es sino por excepción y consentimiento de las partes quien puede aprehender. Es necesario por tanto encontrar una solución a los litigios que surgen entre los estados y que no pueden dirimirse por el juez o por el árbitro. Ciertamente el arte de la negociación se desenvuelve subsanando la ausencia de legislador o de juez. Los diplomáticos, gracias a su trabajo y a tradiciones ricas de una larga experiencia resuelven la gran mayoría de los conflictos internacionales”¹⁴.

A lo anterior pueden agregarse las siguientes palabras que desarrollan el anterior aserto. “La hora es pues favorable de nuevo a la idea de la conciliación pues los hombres de estado no se hacen mucha ilusión sobre las posibilidades del procedimiento. El éxito de la conciliación depende antes de todo del deseo de las partes en litigio de disponer de un reglamento equitativo sin vencedores ni vencidos que es el que restringe su campo de acción.”

“Es muy conveniente formular definición adecuada a un recurso del cual pueden depender las mayores posibilidades de arreglos por la paz.”

“La conciliación Internacional puede ser definida como la intervención en el arreglo de un diferendo internacional por un organo sin autoridad

13 En el acta final de la Conferencia de La Haya de 1907 título IV sobre el arbitraje internacional el artículo 37 dice: El arbitraje internacional tiene por objeto el arreglo de los litigios entre los estados por jueces de su escogencia y sobre la base del respeto del derecho.

El recurso de arbitraje implica el compromiso de someterse de buena fe a la sentencia.

La autonomía de la voz de los Estados para la designación de los árbitros y de los escogidos para designar un tercero son modalidades que según la propia Convención dejan un amplio campo a la iniciativa de las partes.

14 Madame Suzanne Bastid. Prefacio al libro *La conciliation Internationale* p. I. Editions A. Pedone, París, 1968.

política propia, poseedor de la confianza de las partes en el litigio, encargado de examinar todos los aspectos del mismo y proponer una solución que no es obligatoria para las partes”¹⁵.

El mayor número de autores coincide en los tres últimos elementos de la definición: en primer lugar, el órgano de conciliación debe poseer la confianza de las partes, sin la cual su intervención sería vana. La conciliación no es un medio de solución autoritaria de los litigios.

En segundo lugar, la comisión está encargada de examinar todos los aspectos del litigio. Ello puede elucidar los hechos de la causa, considerar los elementos no jurídicos del conflicto, aunque sus proposiciones no son fundadas sobre el derecho solo, que puede no ser un elemento secundario, o ausente.

En tercer lugar, la solución preconizada por la comisión no es obligatoria para las partes que son libres de rechazar sus proposiciones.

Otros admiten una distinción entre mediación y conciliación, esta última como una categoría residual que comprende todos los procedimientos, para no depositar en otros la tarea de aproximar a las partes.

Los tratados Bryan han permanecido como Institución Específicamente Americana. Igualmente dentro del marco del Hemisferio Occidental ellos han sido pocas veces imitados. Dos tratados concluidos por la Argentina y el Brasil con la Gran Bretaña en 1919. El tratado entre Argentina, Brasil y Chile del 25 de mayo de 1915 y el tratado Gondra del 3 de mayo de 1923 presentan el principio de la averiguación jurídica.

“Para Jean-Pierre Cot los Estados Unidos permanecieron fieles a la fórmula, no obstante la aparición de tratados de conciliación *stricto censu*. Ellos son concluidos en una segunda serie de tratados Bryan en 1928 y 1931, seguido de una tercera serie con los dominios británicos en 1939-1940. Actualmente los Estados Unidos están ligados por cuarenta tratados Bryan. Pero en el hecho estos tratados no han respondido a la esperanza de Bryan; jamás han sido aplicados a pesar de la cláusula que permite a las comisiones internacionales permanentes de tomar la iniciativa. El gran diseño ha permanecido teórico”¹⁶.

15 Jean-Pierre Cot. *La Conciliation Internationale*. p. 8, Paris Editions A. Pedone, 1968.

16 Idem. p. 76.

ANEXO AL CAPÍTULO TERCERO

Laudos dictados por la Corte Permanente de Arbitraje, lista de las comisiones internacionales de encuesta, de las Comisiones Internacionales de Conciliación y de los miembros actuales de la Corte Permanente de Arbitraje con sede en La Haya.

LAUDOS DEL TRIBUNAL PERMANENTE DE ARBITRAJE

1. El 14 de octubre de 1902, en el caso de los Estados Unidos de América v. México, relativo al fondo piadoso de California.
2. El 22 de febrero de 1904, en el caso de Alemania, Gran Bretaña e Italia v. Venezuela, referente a ciertas demandas de sus súbditos.
3. El 22 de mayo de 1905, en el caso de Alemania, Francia y Gran Bretaña v. Japón, con relación a la interpretación del artículo 18 del Tratado de 4 de abril de 1896 y otros tratados.
4. El 8 de agosto de 1905, en el caso Francia v. Gran Bretaña, relativo a los "butres" de Mascate.
5. El 22 de mayo de 1909, en el caso de Alemania v. Francia, concerniente al incidente de Casablanca.
6. El 23 de octubre de 1909, en el caso de Noruega v. Suecia, relativo a la cuestión de su frontera marítima.
7. El 7 de septiembre de 1910, en el caso de los Estados Unidos de América v. Gran Bretaña, concerniente a las pesquerías del Atlántico Norte.
8. El 25 de octubre de 1910, en el caso de los Estados Unidos de América v. Venezuela, relativo a las demandas de la compañía de navegación del Orinoco.
9. El 24 de febrero de 1911, en el caso de Francia v. Gran Bretaña, concerniente a Savarkar anglo-indio.
10. El 3 de mayo de 1912, en el caso de Italia v. Perú, relativo a la demanda de los hermanos Canevaro.
11. El 11 de noviembre de 1912, en el caso de Rusia v. Turquía, referente a los intereses de súbditos rusos por demora en el pago de reparación de daños sufridos durante la guerra ruso-turca en 1877-1878.

12 y 13. El 6 de mayo de 1913, en los casos de Francia v. Italia, concerniente al embargo de los navíos franceses, Carthage y Manouba, durante la guerra ítalo-turca en 1911.

14. Embargo del "Tavignaco". Las partes se han puesto de acuerdo para arreglar el asunto directamente.

15. Países Bajos y Portugal. Fronteras holandesas y portuguesas en la Isla de Timor, 25 de junio de 1914.

16. España, Francia, Gran Bretaña y Portugal. Embargo de los bienes religiosos en Portugal, 2 y 4 de septiembre de 1920.

17. Francia-Perú. Reclamaciones francesas contra Perú. Sentencia de 11 de noviembre de 1921.

18. Estados Unidos de América y Noruega. Reclamación de Noruega contra los Estados Unidos de América, 13 de octubre de 1922.

19. Estados Unidos de América y los Países Bajos. Soberanía sobre la Isla de Palmas. 4 de abril de 1928.

20. Francia y Gran Bretaña. Reclamación "Chevreau". 3 de mayo de 1912.

21. Estados Unidos de América y Suecia. Reclamación "Nordstjer-nan". 18 de julio de 1932.

22. China-Radio Corporation of América. Sentencia del 13 de abril de 1935.

23. Estados del Levante bajo mandato (Francia-Egipto) Interdicción en Egipto del funcionamiento de la Sociedad Radio Oriente. Sentencia 2 de abril de 1940.

24. Francia-Grecia. Administración de los Faros. Sentencia del 24 de julio de 1956.

25. Sudán-Turriff. Sentencia del 25 de abril de 1970. Construction. (Sudán Limited).

26. Caso relativo a la controversia fronteriza (Burkina Faso contra la república de Malí) (medidas provisionales). Providencia de 10 de enero de 1986.

27. Caso relativo a la controversia fronteriza (Burkina Faso contra la república de Malí). Fallo de 22 de diciembre de 1986.

28. Caso relativo a las acciones armadas fronterizas y transfronterizas (Nicaragua contra Honduras) (Competencia y admisibilidad). Fallo de 20 de diciembre de 1988.

29. Caso relativo a la controversia sobre fronteras terrestres, insulares y marítimas (El Salvador contra Honduras) (Solicitud de permiso para intervenir). Fallo de septiembre 13 de 1990.

30. Caso relativo al Laudo Arbitral de 31 de julio de 1989 (Guinea-Bissau contra el Senegal). Fallo de 12 de noviembre de 1991.

COMISIONES INTERNACIONALES DE CONCILIACIÓN

1. Dinamarca - Lituania

Modo de pago del saldo de la deuda de la Sociedad Hojgaard & Schulttz, 30 de septiembre de 1938.

2. Francia - Suiza

Irregularidades aduaneras. 24 de noviembre de 1955.

3. Grecia - Italia

Destrucción del navío griego "Roula". 20 de octubre de 1956.

COMISIONES INTERNACIONALES DE ENCUESTA

1. Gran Bretaña y Rusia.

Incidente del Mar del Norte. Fecha de informe: 26 de febrero de 1905.

2. Francia - Italia.

Embargo del "Tavignano". Informe del 23 de julio de 1912

3. Alemania y los Países Bajos.

Pérdida del vapor holandés "Tubantía". Informe de fecha: 27 de febrero de 1922.

4. Dinamarca y Gran Bretaña.

Incidente del "Red Crusader". Informe de fecha 23 de marzo de 1962.

PAÍSES MIEMBROS DE LA CORTE PERMANENTE DE ARBITRAJE

República Federal de Alemania, República Democrática de Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, República Socialista Soviética de Bielorrusia, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Burquina Faso, Cambodia, Camerún, Canadá, Chile, China, Colombia, Cuba, Dinamarca, República Dominicana, Egipto, El Salvador, Ecuador, España, Estados Unidos de América, Fidji, Finlandia, Francia, Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, Hungría, India, Irak, Irán, Islandia, Israel, Italia, Japón, Laos, Líbano, Luxemburgo, Malta, Mauricio, México, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelandia, Uganda, Pakistán, Panamá, Paraguay, Países Bajos, Perú, Polonia, Portugal, Rumania, Senegal, Sudán, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Swazilandia, Checoslovaquia, Tailandia, Turquía, República Socialista Soviética de Ucrania, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Uruguay, Venezuela, Yugoslavia, Zaire, Simbabwe.

TRATADOS DE ARBITRAJE EN AMÉRICA

El destacado jurista Francisco José Urrutia incluye en su obra* sobre la evolución del principio de arbitraje en América, el siguiente catálogo de tratados concernientes a esta materia:

- 1908, Febrero 10, Estados Unidos-Francia; canje de rat. Marzo 12, 1918. Arbitraje
- 1908, Febrero 29, Estados Unidos-Suiza; canje de rat. Diciembre 23, 1908. Arbitraje
- 1908, Marzo 24, Honduras-México; canje de rat. Septiembre 30, 1910. Amistad, Comercio y Navegación
- 1908, Marzo 24, México-Estados Unidos; canje de rat. Junio 27, 1908. Arbitraje
- 1908, Marzo 28, Estados Unidos-Italia; canje de rat. Enero 22, 1909. Arbitraje
- 1908, Abril 4, Estados Unidos-Gran Bretaña; canje de rat. Junio 4, 1908. Arbitraje
- 1908, Abril 4, Estados Unidos-Noruega; canje de rat. Junio 29, 1908. Arbitraje
- 1908, Abril 6, Estados Unidos-Portugal; canje de rat. Noviembre 14, 1908. Arbitraje
- 1908, Abril 11, Estados Unidos-Gran Bretaña; canje de rat. Junio 4, 1908. Límites (frontera canadiense)
- 1908, Abril 20, Estados Unidos-España; canje de rat. Junio 3, 1908. Arbitraje
- 1908, Mayo 2, Estados Unidos-Holanda; canje de rat. Marzo 25, 1909. Arbitraje
- 1908, Mayo 2, Estados Unidos-Suecia; canje de rat. Agosto 18, 1908. Arbitraje

* Francisco José Urrutia, *La evolución del principio del arbitraje en América*, Imprenta Nacional, Bogotá, S. F.

- 1908, Mayo 18, Estados Unidos-Dinamarca; canje de rat. Marzo 29, 1909. Arbitraje
- 1908, Mayo 19, Estados Unidos-Japón; canje de rat. Agosto 6, 1908. Arbitraje
- 1908, Agosto 21, Colombia-Brasil; canje de rat. Agosto 6, 1910. Comercio y Navegación
- 1908, Octubre 8, Estados Unidos-China; canje de rat. Abril 6, 1909. Arbitraje
- 1908, Diciembre 5, Perú-Estados Unidos; canje de rat. Junio 29, 1909. Arbitraje
- 1908, Diciembre 16, Colombia-Francia; canje de rat. Octubre 6, 1909. Arbitraje
- 1908, Diciembre 21, El Salvador-Estados Unidos; canje de rat. Julio 3, 1909. Arbitraje
- 1908, Diciembre 30, Colombia-Gran Bretaña; canje de rat. Julio 14, 1909. Arbitraje
- 1909, Enero 7, Ecuador-Estados Unidos; canje de rat. Junio 22, 1910. Arbitraje
- 1909, Enero 7, Haití-Estados Unidos; canje de rat. Noviembre 15, 1909. Arbitraje
- 1909, Enero 9, Uruguay-Estados Unidos; canje de rat. Noviembre 14, 1913. Arbitraje
- 1909, Estados Unidos-Gran Bretaña, canje de rat. Mayo 5, 1910. Aguas limítrofes entre los Estados Unidos y Canadá
- 1909, Costa Rica-Estados Unidos; canje de rat. Julio 20, 1909. Arbitraje
- 1909, Enero 13, Costa Rica-Gran Bretaña; canje de rat. Arbitraje
- 1909, Enero 15, Estados Unidos-Austria Hungría; canje de rat. Mayo 13, 1909. Arbitraje
- 1909, Enero 23, Brasil-Estados Unidos; canje de rat. Julio 26, 1911. Arbitraje
- 1909, Enero 27, Estados Unidos-Gran Bretaña; canje de rat. Pesquería en la Costa Norte del Atlántico
- 1909, Febrero 13, Venezuela-Estados Unidos; Reclamaciones de la Orinoco Steamship Company, Orinoco Corporation y United States Venezuela C^o
- 1909, Marzo 2, México-Francia; canje de rat. Mayo 9, 1911. Osla Clipperton
- 1909, Marzo 13, Paraguay-Estados Unidos; canje de rat. Octubre 2, 1909. Arbitraje

- 1909, Marzo 25; Brasil-Portugal; canje de rat. Mayo 29, 1911. Arbitraje
- 1909, Marzo 25, Honduras-Bélgica; canje de rat. Agosto 20, 1910. Amistad, Comercio y Navegación
- 1909, Abril 7, Brasil-Francia; canje de rat. Junio 27, 1911. Arbitraje
- 1909, Abril 8, Brasil-España; canje de rat. Junio 29, 1911. Arbitraje
- 1909, Abril 26, Brasil-Honduras; canje de rat. Abril 24, 1914. Arbitraje
- 1909, Abril 30, Brasil-Venezuela; canje de rat. Enero 8, 1912. Arbitraje
- 1909, Mayo 13, Brasil-Ecuador; canje de rat. Febrero 12, 1912. Arbitraje
- 1909, Mayo 18, Brasil-Costa Rica; canje de rat. Febrero 12, 1912. Arbitraje
- 1909, Junio 10, Brasil-Cuba; canje de rat. Agosto 2, 1911. Arbitraje
- 1909, Junio 18, Brasil-Gran Bretaña; canje de rat. Mayo 6, 1911. Arbitraje
- 1909, Julio 25, Bolivia-Brasil; canje de rat. Mayo 10, 1912. Arbitraje
- 1909, Junio 28, Brasil-Nicaragua; canje de rat. Mayo 10, 1912. Arbitraje
- 1909, Julio 13, Brasil-Noruega; canje de rat. Junio 27, 1911. Arbitraje
- 1909, Julio 17, Nicaragua-Portugal; canje de rat. Septiembre 19, 1912. Arbitraje
- 1909, Agosto 3, Brasil-China; canje de rat. Diciembre 14, 1911. Arbitraje
- 1909, Septiembre 3, Brasil-El Salvador; canje de rat. Noviembre 12, 1913. Arbitraje
- 1909, Septiembre 8, Brasil-Perú; canje de rat. Límites, Comercio y Navegación
- 1909, Octubre 28, Colombia-Italia; canje de rat. Reclamación Cerruti
- 1909, Diciembre 1, Chile-Estados Unidos; canje de rat. Reclamación Alsop
- 1909, Diciembre 7, Brasil-Perú; canje de rat. Enero 13, 1912. Arbitraje
- 1910, Abril 25, Brasil-Haití; canje de rat. Noviembre 21, 1912. Arbitraje
- 1910, Abril 25, Perú-Italia; Protocolo, Reclamación Canevaro
- 1910, Abril 29, Brasil-República Dominicana; canje de rat, Marzo 31, 1913. Arbitraje
- 1910, Mayo 3, México-Dinamarca; canje de rat. Enero 24, 1911. Amistad y Comercio
- 1910, Junio 24, México-Estados Unidos; canje de rat. Enero 24, 1911. Chamizal

- 1910, Agosto 5, Colombia-Francia; canje de rat. Noviembre 15, 1911. Adicional a la Convención de 16 de Diciembre de 1908
- 1910, Agosto 18, Estados Unidos-Gran Bretaña; Protocolo. Arbitraje de Reclamaciones pecuniarias
- 1910, Octubre 19, Brasil-Austria-Hungría; canje de rat. Septiembre 28, 1911. Arbitraje
- 1911, Enero 6, Brasil-Uruguay; canje de rat. Arbitraje
- 1911, Febrero 24, Brasil-Paraguay; canje de rat. Septiembre 7, 1914. Arbitraje
- 1911, Febrero 25, Ecuador-Italia; canje de rat. 21 Junio 1918. Arbitraje
- 1911, Marzo 30, Bolivia-Perú; Protocolo. Incidente de Manuripi
- 1911, Abril 15, Bolivia-Perú; Protocolo de instrucciones para la Comisión Mixta de Límites
- 1911, Abril 17, Bolivia-Ecuador; canje de rat. Mayo 23, 1913. Amistad
- 1911, Bolivia-Italia (Mayo 17); canje de rat. Mayo 16, 1912. Arbitraje
- 1911, Septiembre 22, Brasil-Italia; canje de rat. Julio 28, 1913. Arbitraje
- 1911, Noviembre 27, Brasil-Dinamarca; canje de rat. Enero 12, 1916. Arbitraje
- 1912, Enero 22, México-El Salvador; canje de rat. Julio 27, 1912. Extradición
- 1912, Enero 25, Perú-Venezuela; canje de rat. Junio 9, 1914. Arbitraje
- 1912, Marzo 19, Colombia-Bolivia; canje de rat. Diciembre 20, 1912. Tratado General de Amistad
- 1912, Abril 24, Cuba-Perú; canje de rat.
- 1912, Julio 20, Estados Unidos-Gran Bretaña; canje de rat. Noviembre 15, 1912, Pesquerías en la Costa del Atlántico
- 1913, Febrero 11, Venezuela-Francia; canje de rat. Junio 13, 1913. Restablecimiento de relaciones diplomáticas
- 1913, Abril 5, Bolivia-Paraguay; Protocolo Preliminar de Límites
- 1913, Mayo 13, Haití-Alemania; Protocolo; Reclamaciones
- 1913, Mayo 20, Colombia-Ecuador; canje de rat; Mayo 25, 1914
- 1913, Julio 8, Colombia-Ecuador; Protocolo; Reclamación Campuzano
- 1913, Agosto 7, El Salvador-Estados Unidos; canje de rat. Tratado general de Paz (Plan Bryan)
- 1913, Agosto 8, Chile-Italia; canje de rat. Marzo 26, 1914. Arbitraje

- 1913, Septiembre 10, Haití-Francia; Protocolo; Reclamaciones
- 1913, Septiembre 20, Guatemala-Estados Unidos; canje de rat. Octubre 13, 1914. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1913, Noviembre 3, Honduras-Estados Unidos; cambio de rat. Julio 27, 1916. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1913, Noviembre 29, Uruguay-Italia; Protocolo. Reclamación buque María Madre
- 1913, Diciembre 17, Nicaragua-Estados Unidos; canje de rat. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1913, Diciembre 18, Estados Unidos-Holanda; canje de rat. Tratado General de paz (Plan Bryan)
- 1914, Enero 22, Bolivia-Estados Unidos; canje de rat. Enero 8, 1915. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1914, Febrero 2, Perú-Francia; Protocolo. Reclamaciones
- 1914, Febrero 4, Estados Unidos-Portugal; canje de rat. Octubre 24, 1914. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1914, Febrero 4, Estados Unidos-Persia; canje de rat. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1914, Febrero 13, Costa Rica-Estados Unidos; canje de rat. Noviembre 12, 1914. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1914, Febrero 15, Estados Unidos-Suiza; canje de rat. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1914, Febrero 17, Estados Unidos-República Dominicana; canje de rat. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1914, Marzo 21, Estados Unidos-Venezuela. No ha sido ratificado por los Estados Unidos. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1914, Abril 4, Honduras-Gran Bretaña; Protocolo. Incidente de la Massica
- 1914, Abril 17, Estados Unidos-Dinamarca; canje de rat. Enero 19, 1915. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1914, Mayo 5, Estados Unidos-Italia; canje de rat. Marzo 19, 1915. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1914, Junio 24, Estados Unidos-Noruega; canje de rat. Octubre 21, 1914. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1914, Julio 3, Argentina-Francia; canje de rat. Octubre 4, 1916. Arbitraje
- 1914, Julio 14, Perú-Estados Unidos; canje de rat. Marzo 4, 1915. Tratado General de Paz (Plan Bryan)

- 1914, Estados Unidos-Uruguay; canje de rat. Febrero 24, 1915. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1914, Julio 24, Brasil-Estados Unidos; canje de rat. Octubre 28, 1916. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1914, Julio 24, Chile-Estados Unidos; canje de rat. Enero 19, 1916, Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1914, Agosto 1, Guatemala-Honduras; canje de rat. Junio 12, 1915. Convención de Límites
- 1914, Agosto 29, Paraguay-Estados Unidos; canje de rat. Marzo 9, 1915. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1914, Septiembre 15, Estados Unidos-China; canje de rat. Octubre 22, 1915. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1914, Septiembre 15, Estados Unidos-Francia; canje de rat. Enero 22, 1915. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1914, Septiembre 15, Estados Unidos-Gran Bretaña; canje de rat. Diciembre 21, 1914
- 1914, Septiembre 15, Estados Unidos-España; canje de rat. Diciembre 21, 1914. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1914, Octubre 1, Estados Unidos-Rusia; canje de rat. Marzo 22, 1915. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1914, Octubre 13, Ecuador-Estados Unidos; canje de rat. Enero 22, 1916. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1914, Octubre 13, Estados Unidos-Suecia; canje de rat. Enero 11, 1915. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1915, Febrero 27, Chile-Uruguay; canje de rat. Diciembre 31, 1915. Tratado General de Paz (Plan Bryan)
- 1915, Junio 28, Argentina-Chile; protocolo. Soberanía de las islas en el Canal Beagle
- 1916, Julio 15, Colombia-Ecuador; canje de rat. Enero 26, 1917. Límites
- 1916, Noviembre 3, Colombia-Venezuela; canje de rat. Julio 20, 1917. Especial
- 1916, Diciembre 27, Brasil-Uruguay; canje de rat. Junio 10, 1918. Arbitraje

IV

LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES el derecho al servicio de la paz

Antecedentes del Pacto: Los 14 puntos de Wilson. Moratoria de la guerra. Medios de solución pacífica. Estatuto de la Corte Permanente de Justicia. Funciones del Consejo y de la Asamblea. Pacto Briand-Kellog. El conflicto Colombo-Peruano en la Sociedad de las Naciones. La Comisión Administradora. Triunfo de la tesis colombiana de intangibilidad del Tratado de límites de 1922. Evacuación de las tropas peruanas. Protocolo de Río de Janeiro. El fracaso de la limitación de armamentos. Balance Final. El Nacional-Socialismo. El rearme alemán. Hitler y la teoría del espacio vital. Estallido de las hostilidades.

Para algunos autores, los excesos de barbarie, de lo que puede calificarse en justicia, como el primer conflicto civil del género humano, despertaron la conciencia acerca de la necesidad de crear estructura de la Comunidad Internacional de carácter permanente, que reemplazando lo que había sido de naturaleza itinerante, estuviese sujeta a normas preestablecidas, que no sólo operasen en el momento del conflicto, sino que ejerciesen labor eminentemente preventiva.

Las sociedades pacifistas que recababan en la urgencia de constituir el orden nuevo, los esquemas de organización, acerca de algunos de los cuales, ya hemos hecho referencia, se complementan con los 14 puntos formulados por el Presidente Wilson, de los Estados Unidos, orientados a sentar las bases de una paz fundada sobre principios realistas y justicieros.

Entre estos últimos, precisamente el marcado con el número 14, decía:

✓ “Debe formarse una Asociación General de Naciones, según acuerdos específicos, con el fin de conceder mutuas garantías de independencia política e integridad territorial, por igual a los grandes y a los pequeños Estados”¹.

1 Modesto Seara Vásquez. Op. Cit., pp. 71 y ss.

Desde las primeras deliberaciones de los aliados en Versalles, gravitaba la idea de favorecer un mecanismo, que no sólo se ocupase de la cooperación entre los pueblos, sino que sirviera de instrumento para la seguridad y la solución de los conflictos internacionales. Curiosamente, el rechazo de la guerra como medio de política nacional estaba todavía lejos de constituir el basamento del orden nuevo que se anhelaba. Había penetrado hasta tal punto el sentimiento belicista alimentado a la sombra del nacionalismo, que inclusive en el campo doctrinal los amigos de la paz eran cuantitativamente menores que los adversarios. En el mismo Preámbulo del Pacto constitutivo de la Sociedad de las Naciones, suscrito el 28 de junio de 1919, la mayor audacia que los pacifistas consiguieran involucrar, está consignada en el siguiente propósito: "Asumir compromisos de no apelar a la guerra", ello estaba acompañado del llamamiento a la cooperación y al "respeto escrupuloso de todas las obligaciones de los tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados".

Subsistía, por entonces, la creencia de que la guerra para dirimir las controversias entre Estados, tenía en ciertas oportunidades, requisitos que la justificaban a la luz del derecho, y que por lo tanto, no constituía instrumento vitando, sometido a la condenación universal. Había una especie de renacer de la antigua creencia de la guerra justa, tan propia de teólogos y juristas medievales, que pretendieron con ello, no sólo justificar la violencia, sino en muchas ocasiones, exaltarla como virtud individual y colectiva. La misma convicción de que la guerra era permisible como herramienta en las relaciones internacionales para la solución de controversias, llevó a los redactores del Pacto, a consignar en el Artículo 8o. una invitación a reducir los armamentos nacionales al mínimo compatible con la seguridad nacional, sin perder de vista las necesidades de la defensa, y los propios requerimientos de la nueva organización mundial.

No cabe duda que lo dispuesto en los Artículos 10 y 11 sobre la solidaridad en el mantenimiento de la paz, significó paso de avanzada frente a muchos de los diseños teóricos, sobre los cuales se había inspirado el Estatuto de la Liga. "Artículo 10. Los miembros de la Sociedad se comprometen a respetar y sostener contra toda agresión exterior, la integridad territorial y la independencia política actual de todos los miembros de la sociedad. En caso de agresión, de amenaza, o de peligro de agresión, el Consejo estudiará los medios de asegurar el cumplimiento de esta obligación" // Artículo 11. Queda expresamente declarado que

toda guerra o amenaza de guerra afecte o no directamente a cualquiera de los miembros de la sociedad, interesa a la sociedad entera, la cual debe tomar las medidas conducentes para salvaguardar la paz de las naciones. En tal caso, el Secretario General convocará inmediatamente el Consejo a solicitud de cualquier miembro de la sociedad.

2. "Y queda también declarado que cualquier miembro de la sociedad tendrá derecho, de índole amigable, a llamar la atención de la Asamblea o del Consejo hacia cualquier circunstancia capaz de afectar las relaciones internacionales, que amenace por eso turbar la paz o el buen entendimiento entre naciones de quienes dependa la paz"².

Tal principio de solidaridad que inspira a la Liga de las Naciones, contrasta con el criterio exclusivista que habíamos observado durante la vigencia del Directorio Europeo, cuando el concepto de seguridad sólo interesaba a las potencias en relación con los principios supuestamente intangibles, sobre los cuales se fundó la paz en Viena. Este mecanismo solidario reconoce ya noción mucho más amplia en lo que se refiere a la seguridad, a pesar que su naturaleza jurídica se distingue más por el carácter preventivo, que por los mecanismos de represión, orientados a restablecer la paz quebrantada. /

Es más claro al respecto, el Artículo 12 del Pacto, enmendado, por el Protocolo aprobado el 5 de octubre de 1921.

El Artículo 12 está concebido en la siguiente forma: "Todos los miembros de la Sociedad convienen en que, si surge entre ellos una diferencia susceptible de provocar una ruptura, la someterán, ya al procedimiento del arbitraje, o a un arreglo judicial, ya al examen del Consejo. También convienen en que en ningún caso deben recurrir a la guerra antes de que expire un plazo de tres meses de la decisión arbitral o judicial, o antes del informe del Consejo. En todos los casos previstos por este Artículo, la decisión debe dictarse en un plazo razonable, y el informe del Consejo debe quedar terminado a los seis meses del día en que se haya comunicado la diferencia".

2 Los Artículos 10 y 11 del Pacto constitutivo de la Sociedad de las Naciones son transcripciones de la obra de Germán Cavelier. *Tratados de Colombia*. Tomo 2, 1911-1936, p. 65, Bogotá, 1984.

✓ Aquí aparece la célebre moratoria de la guerra, que no es a la postre sino la adaptación de los principios de la guerra justa a las controversias internacionales en la primera parte del siglo. El compromiso no consiste en rechazar la utilización de las armas, sino en esperar el fallo de los jueces, o de los árbitros, o el dictamen del Consejo de la Sociedad de las Naciones, para saber de qué lado se inclina la balanza de la justicia.

El Artículo 13 del pacto reformado, dice: "Los miembros de la Sociedad convienen en que, si surge entre ellas una diferencia susceptible, según su criterio, de una solución arbitral o judicial, y si esta diferencia no puede arreglarse satisfactoriamente por la vía diplomática, el asunto será sometido íntegramente a un arreglo arbitral o judicial.

"Entre los asuntos susceptibles generalmente de una solución arbitral o judicial se incluyen las diferencias relativas a la interpretación de un Tratado, a todo punto de Derecho Internacional, o a la realidad de todo hecho que, comprobado, constituiría la ruptura de un compromiso internacional, o a la extensión y naturaleza de la reparación debida por tal ruptura."

"La causa se someterá a la Corte Permanente de Justicia Internacional o a cualquier jurisdicción o corte designada por las partes o prevista en sus convenciones anteriores."

✓ "Los miembros de la sociedad se comprometen a ejecutar de buena fe las sentencias dictadas y a no recurrir a la guerra contra ningún miembro de la sociedad que se someta a ellas. Si no se ejecutase la sentencia, el Consejo propondrá las medidas que aseguren su efecto".

Dentro del espíritu de Ginebra era lógico que el pacto de la Sociedad de las Naciones se ocupara de manera preferente de encargar al Consejo la elaboración del proyecto para establecer la Corte Permanente de Justicia Internacional. En buena medida, ella debería considerarse como la pieza maestra del nuevo orden que se creaba y de cuya sólida estructura dependería el modelo de paz a través del derecho que los inspiradores exaltaban como panacea. Dicho órgano, que tendría el encargo de conocer las disputas de carácter internacional entre los Estados, así como de dar las opiniones consultivas que se le demandasen, fue aprobado por la Asamblea el 3 de diciembre de 1920, y entró en vigor en 1921, al haber recibido el Estatuto las ratificaciones de buen

número de Estados. Carlos García Bauer, ilustre jurista guatemalteco, afirma que ante la Corte Permanente de Justicia Internacional se plantearon sesenta y seis casos, treinta y ocho de ellos contenciosos y veintiocho consultivos, los cuales dieron lugar a treinta y dos sentencias y a veintisiete dictámenes³.

En el Capítulo Sexto del presente libro, estudiaremos detalladamente la obra jurídica de la Corte Permanente de Justicia Internacional, así como de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, que le sucedió.

El Artículo 16, le otorga, al Consejo la competencia necesaria para asumir el estudio de la situación planteada, en el evento de que el procedimiento de arbitraje o de arreglo judicial no haya tenido operancia. En este texto donde se estipula el mecanismo en que se materializa la acción colectiva frente a los actos de guerra: "1o. Si contra los compromisos estipulados en los Artículos 12, 13 ó 15, cualquier miembro de la sociedad apelare a la guerra, se le considerará ipso facto como culpable de un acto de guerra contra todos los demás miembros de la sociedad. Los cuales se comprometen a romper inmediatamente con él todas sus relaciones comerciales o financieras, a prohibir todo trato entre sus nacionales y los del Estado infractor del pacto, y a interrumpir todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales de dicho Estado y los de los demás Estados, sean o no miembros de la Sociedad."

"2o. En este caso el Consejo estará en la obligación de recomendar a los diversos gobiernos interesados los efectivos militares, navales o aéreos con que los miembros de la sociedad hayan de contribuir respectivamente a las Fuerzas Armadas destinadas a hacer respetar los compromisos de la sociedad.

"3o. Los miembros de la sociedad convienen además en prestarse, uno a otro, mutuo apoyo para la aplicación de las medidas económicas y financieras a que haya lugar en virtud del presente artículo, a fin de reducir al mínimo las pérdidas y los inconvenientes que de ahí puedan resultar. Asimismo se prestarán mutuo apoyo para resistir a toda medida especial que contra cualquiera de ellos pueda dirigir el Estado infractor

3 Carlos García Bauer, *El sistema permanente de Justicia Internacional y la Corte de La Haya*, p. 19, Guatemala, 1976. El autor recuerda, sobre el particular, el testimonio del profesor Luis García Arias, consignado en su obra: *Balance y perspectiva del Tribunal Internacional de Justicia*, p. 13, Madrid, 1972.

del pacto. Y tomarán todas las disposiciones necesarias para facilitar el paso a través de su territorio a las fuerzas de cualquier miembro de la sociedad que participe en una acción común encaminada a hacer respetar los compromisos de la sociedad.

“4o. De la sociedad podrá expulsarse a todo miembro que se hiciere culpable de la violación de cualquiera de los compromisos resultantes del pacto. Esa expulsión será declarada por medio del voto de todos los demás miembros de la sociedad representados en el Consejo”⁴.

Una de las mayores dificultades que tuvo el Pacto de la Sociedad de las Naciones, fue la ausencia de los Estados Unidos, cuyo gobierno, a pesar de los esfuerzos del Presidente Wilson, tropezó con la mentalidad aislacionista del Congreso norteamericano.

Las palabras de Charles de Visscher, son aleccionadoras: “La filosofía liberal del Siglo XVIII había otorgado un amplio crédito a la ‘opinión ilustrada’ de los filósofos y de los sabios, a la que atribuía el poder de la razón. La democracia del siglo XIX sustituyó a la opinión ilustrada por esa forma inferior del pensamiento humano denominada ‘opinión pública’, sin apenas esforzarse por crear en ella la conciencia de las nuevas responsabilidades que le correspondían. Salvo en muy escasos países, la opinión pública se ha mostrado incapaz de desempeñar un papel útil en las relaciones exteriores. Sin actitud para captar toda la complejidad de los problemas internacionales, o manejada a su gusto por quienes detentan el poder, la opinión pública vive en este orden de ideas sobre la base de fórmulas hechas, aprisionada por las ficciones o por las verdades a medias... El mito de una opinión pública al servicio de la paz ocupaba aún un lugar central en la ideología ginebrina en el mismo instante en que los regímenes totalitarios se apoderaban de los impulsos de las masas para llamarlas al combate”⁵.

Miradas las cosas a distancia, pareciera que el péndulo marcara el destino de las Organizaciones Internacionales, comenzando, como ocurriera en Viena, con la exaltación del equilibrio y de la fuerza, para pasar

4 Germán Cavalier, Op. Cit., pp. 68-69. Texto original del *Pacto Constitutivo de la Sociedad de las Naciones*.

5 Charles de Visscher, *Teorías y realidades en Derecho Internacional Público*, pp. 59-60, Trad. Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1962.

luego por la paz como fruto del derecho y la justicia, y retornar, como ocurre dentro de las Naciones Unidas, a los principios originales.

No cabe duda que el idealismo dominó la vigencia del experimento ginebrino y que el carácter preventivo de los conflictos fue sobrepasado por la misma dinámica de los hechos, que difícilmente pudieron frenarse en espera del fallo de los jueces, de los árbitros o del dictamen del Consejo de la Liga. La lentitud de los procedimientos judiciales y en ocasiones la vaguedad de las sentencias, hicieron imposible el cumplimiento de las cláusulas del Pacto de la Sociedad de las Naciones, que por ser el fruto de elaboraciones teóricas, quedaron desbordadas por el impulso trágico de los acontecimientos. La moratoria de la guerra no era suficiente para satisfacer las ambiciones de conquista y la expansión territorial, ni para disminuir el ímpetu del nacionalismo exacerbado, síntomas premonitorios de la nueva catástrofe mundial.

En algunos aspectos, tales como la limitación de armamentos, la Sociedad de las Naciones no acarreó avance práctico. El desinterés de varios países, tal el caso de Estados Unidos, o el retardo de Alemania para incorporarse, introdujeron ingredientes de desconfianza, que afectaron numerosos proyectos de desarme.

✓ III La firma del Pacto de París, suscrito el 27 de agosto de 1928, y que lleva el nombre de Tratado Briand-Kellog, implicó variable fundamental en el concepto que sobre la guerra había predominado en el Pacto de la Sociedad de las Naciones. Mientras en Versalles, aquella era posibilidad lógica y realidad permisible, dentro de ciertas y determinadas circunstancias, sin que sus autores hubiesen tenido el valor de proscribirla de manera tajante, en el instrumento de París se consignó la renuncia a la guerra como instrumento de solución de los conflictos internacionales, lo cual difícilmente podía acomodarse dentro del articulado anterior. La ventaja del Pacto Briand-Kellog fue que mientras originalmente surgió como acto de política bilateral entre Francia y los Estados Unidos, la multitud de adhesiones de que fue objeto, lo convirtieron en instrumento universal.

✓ Artículo 1. "Las Altas Partes Contratantes declaran solemnemente en nombre de sus respectivos pueblos, que condenan el recurso de la guerra para la solución de las controversias internacionales y a ella renuncian como instrumento de política nacional, en sus mutuas relaciones".

Artículo 2. "Las Altas Partes Contratantes reconocen que la solución de todas las controversias o conflictos, sea cual fuere su naturaleza u origen, que puedan surgir entre ellas, nunca deberá ser buscada sino por medios pacíficos".

No sólo se pudieron escuchar, a partir de la firma del pacto, en el Salón del Reloj del Quai d'Orsay, interpretaciones variadas, sino también reacciones públicas que reclamaban nuevos desarrollos normativos para evitar incongruencias. André N. Mandelstam observa: "si nosotros hacemos ahora abstracción de las reservas particulares, para mirar exclusivamente la interpretación común dada al Pacto de París, vemos, a la luz de las negociaciones y de los debates, que la interpretación es excesivamente vaga e incompleta, sobre todo en los cuatro puntos principales a los cuales se refiere. En efecto, los medios pacíficos por los cuales deben reglarse las diferencias internacionales no están precisados. Pero es sobre todo en el dominio de la legítima defensa que esta impresión toma dimensiones desastrosas para el porvenir del pacto. Porque los signatarios originales han abiertamente proclamado, dentro de la interpretación común, que cada nación decide, sola y con plena independencia, si las circunstancias le imponen el recurso a la legítima defensa. Lo cual si se acepta como interpretación, los Parlamentos de los países que han ratificado el pacto y renunciado a la guerra, lo han hecho con la reserva que permite a cada Estado reducir a nada este Tratado Multilateral"⁶.

Aún antes de 1928, tanto el Consejo, como la Asamblea de la Sociedad de las Naciones, habían demostrado interés preferencial por el desarrollo de las soluciones pacíficas, no sólo mediante la adopción del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, sino de instrumentos relativos al arbitraje, a la mediación y a los buenos oficios.

La adopción por la Asamblea el 2 de octubre de 1924, del denominado Protocolo de Ginebra, resume en buena medida los aspectos atrás citados, pero reforzando el papel de la Organización en el campo de la paz y de la seguridad; los puntos básicos eran los siguientes:

(a) Prohibición absoluta de la guerra; b) calificación de agresor al país que se negara a recurrir al arbitraje, respetar la sentencia emitida o conformarse a las medidas provisionales decididas por el Consejo;

⁶ André N. Mandelstam, *L'Interprétation du pacte Briand-Kellog pour les gouvernements et les parlements des états signataires*, p. 159, Paris, Editions A. Pedone, 1934.

c) aplicación obligatoria de las sanciones contra el país calificado de agresor; d) que todos los conflictos se terminarían mediante una sentencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional, de una decisión arbitral o por decisión unánime del Consejo. El Protocolo de Ginebra mereció el rechazo de las grandes potencias, cuya desconfianza por el arbitraje obligatorio las condujo a dejar de lado tan ambicioso proyecto. Algo similar ocurrió con la convención para desarrollar los medios para prevenir la guerra, elaborado sobre propuesta inicial de Alemania y desvirtuado por el Comité de Arbitraje y Seguridad.

Adolfo Miaja de la Muela⁷ registra los acuerdos de Locarno de 16 de octubre de 1926, celebrados por Alemania con Francia, Bélgica, Checoslovaquia y Polonia, en los cuales se contemplaba el arbitraje. Asimismo, el Pacto Renano por el que Alemania, Francia y Bélgica, confirmaban las fronteras del Tratado de Versalles asumiendo Inglaterra e Italia el papel de garantes. En el artículo 30. de este último, se estipula que "todas las cuestiones acerca de las cuales las partes se disputen recíprocamente un derecho serán sometidas a jueces, a cuya decisión las partes se comprometen a conformarse". En lo que hace referencia a los otros Tratados, se contemplaba explícitamente la obligación de que una vez agotados los procedimientos diplomáticos, debería acudir, ya a un Tribunal Arbitral, ya al Tribunal Permanente de Justicia Internacional.

Modesto Seara Vázquez, trae a cuenta los Tratados de Londres sobre la definición del agresor, suscritos en 1933; según el autor, se señalaban en dichas convenciones cinco hechos que la constituían: a) declaración de guerra a otro Estado; b) invasión por sus Fuerzas Armadas, incluso sin declaración de guerra, del territorio de otro Estado; c) ataque por sus fuerzas terrestres, navales o aéreas, incluso sin declaración de guerra; d) bloqueo naval de las costas o de los puertos del otro Estado; e) apoyo dado a bandas armadas que, formadas sobre su propio territorio, hayan invadido el del otro Estado o negativa de tomar, a pesar de la solicitud del Estado invadido, todas las medidas a su alcance, para privar a dichas bandas de ayuda o protección.

Dentro del balance final de la Sociedad de las Naciones, es fácil establecer los aciertos, pero también los puntos de sombra, enumerando aquellos

7 Adolfo Miaja de la Muela, *Solución de Diferencias Internacionales*. Escuela de Funcionarios Internacionales, p. 249. Tomo I. Cursos y Conferencias. Madrid, 1957.

conflictos en que su tarea fue ineficaz. Dentro de los aspectos más positivos, debe recordarse la solución a la cuestión de Vilma en 1920, entre Lituania y Polonia; la de las Islas Aland (1921) entre Suecia y Finlandia; el Conflicto Greco-Búlgaro (1925); y particularmente, el Conflicto de Leticia entre Colombia y el Perú.

El fracaso se hizo sentir en cambio, en el grave enfrentamiento chino-japonés (1931), el Italo-Abisinio, (1935), el Anschluss, (1938) y los Conflictos entre Alemania y Checoslovaquia, (1938) y Polonia, (1939).

✓ Por tener para Colombia singular trascendencia, vamos a detenernos en la guerra de Leticia, que si bien trajo consecuencias graves para los dos países, fue resuelta satisfactoriamente, gracias al concurso de la Sociedad de las Naciones.

Germán Cavelier, describe así el estallido del Conflicto: "El 1o. de septiembre de 1932, en las horas de la madrugada, un grupo de civiles peruanos comandados por el Ingeniero Óscar Ordóñez, (hijo del Coronel peruano del mismo nombre) y un grupo de tropas al mando de los Alféreces Juan F. de la Rosa y Roberto Díaz, desembarcaron frente a Leticia, se apoderaron incruentamente de las autoridades colombianas, en medio de descargas de fusilería, arriaron la bandera colombiana e izaron la peruana, dieron cuenta a Iquitos de la invasión y anunciaron a los habitantes que la población había sido reintegrada al territorio nacional peruano"⁸.

En 1922, Colombia había suscrito con el Perú, un Tratado Perpetuo de Límites, denominado Lozano-Salomón, que ponía término a dilatadas conversaciones referentes a la demarcación fronteriza. Dicho Tratado había sido tramitado y canjeado, de acuerdo con las normas del derecho internacional y no existía duda alguna acerca de su validez jurídica. Sin embargo, algunos ciudadanos peruanos del departamento de Loreto, en unos casos pretextando el interés patriótico, y en otros, simples aspectos mercantiles, pretendieron reclamar la revisión del Tratado del 22, alegando motivos baladíes, sin real fundamento en los principios internacionales. El Perú pretendía imprimirle carácter internacional al incidente para presionar la modificación del Tratado. Colombia, a su

8 Germán Cavelier, *La Política Internacional de Colombia*, Tomo III - 1903-1959, p. 171, Ed. Iqueima, Bogotá, 1959.

turno, desautorizó la ocupación de Leticia en forma categórica y anunció que adoptaría todas las medidas necesarias para recuperar la soberanía del territorio ocupado. Al intento peruano de convocar la Comisión de conciliación creada por el Pacto Gondra, el gobierno del Presidente Olaya Herrera consideró el asunto de honor nacional, y el caso fue sometido a la Sociedad de las Naciones, con base en el Artículo 15 del Pacto.)

✓ | **Artículo 15:** "1° Si surgiere entre los miembros de la Sociedad cualquier desacuerdo capaz de provocar una ruptura, y si este desacuerdo no fuere al arbitraje o arreglo judicial previsto en el Artículo 13, los Miembros de la Sociedad, convienen en someterlo al examen del Consejo.)
A este efecto bastará que uno de ellos dé aviso al Secretario General, el cual tomará las disposiciones necesarias para que se proceda a una información y a un examen completos."

"2° En el plazo más breve posible, las partes deberán comunicar al Secretario General la exposición de su causa con todos los hechos pertinentes y piezas justificativas. El Consejo podrá disponer la inmediata publicación de estos documentos."

"3° El Consejo se esforzará en asegurar la solución del desacuerdo,) y si lo logra, publicará, hasta donde lo crea conveniente, una exposición con el relato de los hechos, las explicaciones que éstos reclamen y los términos de la solución."

"4° Si el desacuerdo no hubiere podido ser resuelto, el Consejo redactará y publicará un dictamen, ya sea aprobado por unanimidad o por mayoría de votos, para dar a conocer las circunstancias de la cuestión y las soluciones que el Consejo recomienda como más equitativas y más apropiadas al caso."

"5° Todo miembro de la sociedad representado en el Consejo podrá así mismo publicar una exposición de los hechos motivo del desacuerdo y sus propias conclusiones."

"6° Si el dictamen del Consejo fuese aceptado por unanimidad, sin contar para el cómputo de los votos el de los representantes de las partes, los miembros de la Sociedad, se comprometen a no recurrir a la guerra contra ninguna parte que se conforme con las conclusiones del dictamen."

“7° En el caso en que el Consejo no logre que se acepte su dictamen por todos sus miembros, excepto los representantes de cualquier parte interesada en la cuestión, los miembros de la sociedad se reservan el derecho de proceder como lo tengan por conveniente para el mantenimiento del derecho y la justicia.”

“8° Si alguna de las partes pretendiere, y el Consejo lo reconociere así, que el desacuerdo versa sobre alguna cuestión que el Derecho Internacional deja a la exclusiva competencia de dicha parte, el Consejo lo hará constar y no recomendará solución alguna.”

“9° El consejo podrá en todos los casos previstos en el presente artículo llevar la cuestión ante la Asamblea. También podrá la Asamblea encargarse del examen de cualquier desacuerdo o requerimiento de cualquiera de las partes; este requerimiento deberá ser formulado dentro de los 14 días siguientes a la fecha en que la cuestión haya sido presentada al Consejo.”

“10° En todo asunto sometido a la Asamblea, las disposiciones del presente artículo y del artículo 12 relativa a la acción y a los poderes del Consejo, serán igualmente aplicables a la acción y a los poderes de la Asamblea. Queda entendido que todo dictamen emitido por la Asamblea, con la aprobación de los representantes de los miembros de la sociedad representados en el Consejo y de una mayoría de los demás miembros de la sociedad, con exclusión en cada caso de los representantes de las partes, tendrá el mismo efecto que un dictamen del Consejo aprobado por la totalidad de sus miembros, salvo los representantes de las partes”.

A los hechos iniciales de la ocupación peruana de Leticia, se agregó el ataque armado a las fuerzas colombianas que se dirigían a su territorio por el río Putumayo y el choque armado para recuperar a Tarapacá, ilegítimamente ocupado por los peruanos. A ello se agrega la ruptura de relaciones diplomáticas y el asalto a la legación de Colombia en Lima, los cuales nuestro país consideró como actos violatorios, no sólo de la integridad territorial, sino constitutivos de grave afrenta a la dignidad del país. En tal sentido, formuló sus tesis ante el Comité de los Tres de la Sociedad de las Naciones, integrado por Irlanda, España y Guatemala, en respaldo de la aplicación del Artículo 15 del Pacto que acabamos de transcribir.

El 25 de febrero de 1933 el Comité expuso a las partes sus proposiciones para la conciliación del diferendo, redactadas de la siguiente manera:

“1o. Las resoluciones anteriores del Consejo permanecen intactas⁹. Sin embargo, las proposiciones que vienen enseguida se hacen en vista del acuerdo previsto en el párrafo 3 del artículo 15 del Pacto.”

“2o. Toma a cargo del territorio por una comisión de la Sociedad de las Naciones. Evacuación completa del territorio por las fuerzas peruanas.”

“3o. Colombia pondría a disposición de la Comisión de la Sociedad de las Naciones, fuerzas que tomarían el carácter de fuerzas internacionales durante las negociaciones. “La comisión tendrá la facultad de agregar a las fuerzas internacionales otros elementos que juzgue necesarios.”

“4o. Estas fuerzas y elementos se afectarían al mantenimiento del orden en ese territorio durante las negociaciones.”

“5o. Las modalidades de ejecución de ese programa serían reglamentadas por la comisión prevista en el número 2o.”

“6o. Las dos partes se pronunciarán sobre el método a seguir para las negociaciones que deberán entablarse con el fin de estudiar en una atmósfera de conciliación, todo el conjunto de problemas pendientes y la mejor manera de darles una solución justa, durable y satisfactoria.”

“Las negociaciones deberán entablarse y proseguirse con toda diligencia”.

El doctor Eduardo Santos, delegado en Ginebra de Colombia, formuló las siguientes observaciones, que precisan el alcance de la propuesta. Dijo, entonces, que quedando intactas las anteriores resoluciones del Consejo se entendía que el territorio de Leticia pertenecía por Tratado a Colombia, que esta tenía el derecho de restablecer el orden en su propio territorio y que el Perú estaba obligado a no entorpecer el ejercicio de ese

9 Según Raimundo Rivas, las anteriores resoluciones del Consejo de la Sociedad de las Naciones, se basaban en los siguientes puntos: que la presencia de fuerzas peruanas en territorio colombiano, es incompatible con los principios del Derecho Internacional, que es indispensable en armonía con los preceptos del Pacto de la Sociedad de las Naciones y los del Pacto de París, retornar al estado de hecho concordante con dichos principios. Recomendar la evacuación completa del Trapecio de Leticia por parte de las fuerzas peruanas e iniciar con la mayor diligencia las negociaciones, una vez cumplida la evacuación. *Historia Diplomática de Colombia (1810-1934)*, p. 727. Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá, Imprenta Nacional, 1961.

derecho. Respecto a las fuerzas internacionales, previstas en la propuesta del arreglo, enfatizó el doctor Santos que Leticia no iba a ser internacionalizada, sino que habría allí tropas colombianas que estarían a órdenes de la Comisión y que serían internacionales; pero que Colombia no podría aceptar que la comisión añadiera tropas de otra nacionalidad¹⁰.

El asesinato del coronel Sánchez Cerro, presidente del Perú, ocurrido en Lima el 10. de mayo de 1933, y su reemplazo por el general Óscar Benavides, abrieron perspectivas de paz, favorecidas por la entrevista personal entre el doctor Alfonso López Pumarejo y el nuevo mandatario peruano.

El acuerdo de paz suscrito el 25 de mayo de 1933 entre los gobiernos de Colombia y el Perú, que recoge el dictamen del Consejo de la Sociedad de las Naciones dijo lo siguiente: "El comité consultivo recomienda a los gobiernos de Colombia y Perú la adopción de las modalidades siguientes para la ejecución de las soluciones contenidas en el informe adoptado el 18 de marzo por el Consejo de la Sociedad de las Naciones, con el fin de evitar cualquier incidente capaz de agravar las relaciones entre los dos países:

"1o. Los gobiernos de la República de Colombia y el Perú aceptan las recomendaciones aprobadas por el Consejo de la Sociedad de las Naciones en su sesión del 18 de marzo de 1933, conforme al parágrafo 4o. del artículo 15 del Pacto, y declaran su voluntad de ajustarse a ellas."

"2o. El Consejo nombrará una comisión que deberá hallarse en Leticia en un plazo máximo de 30 días. Tan pronto como llegue esa comisión, las fuerzas peruanas que se encuentren en dicho territorio se retirarán inmediatamente, y la comisión en nombre del gobierno de Colombia, se hará cargo de la administración del territorio evacuado por dichas fuerzas."

"3o. Para mantener el orden en el territorio que le corresponderá administrar, la comisión apelará a fuerzas militares de su elección, y podrán agregarse los demás elementos que estimen necesarios."

"4o. La comisión tendrá el derecho de decidir toda cuestión concerniente a la ejecución de su mandato. La duración máxima de las funciones de la comisión será de un año".

10 Germán Cavelier, Op. Cit., pp. 219-220.

“5o. Las partes informarán al Comité Consultivo del Consejo de la Sociedad de las Naciones sobre el método conforme al cual piensan proceder a las negociaciones previstas en el inciso 2o. de las recomendaciones del 18 de marzo de 1933, y de ello dará cuenta el Comité al Consejo.”

“6o. El Consejo de la Sociedad de las Naciones recuerda a las partes que se ha declarado dispuesto a prestar sus buenos oficios a solicitud de cualquiera de ellas, en caso de desacuerdo, ya sobre el procedimiento que deba seguirse, ya sobre cualquier cuestión de fondo que pueda presentarse. El consejo estima que no podría dejar de preocuparse del desarrollo del conflicto.”

“7o. El gobierno de la República de Colombia sufragará los gastos que ocasione el funcionamiento de la Comisión y la administración del territorio a que se refiere el mandato otorgado a dicha Comisión.”

“8o. Como consecuencia de la aceptación de las proposiciones que anteceden, los gobiernos de Colombia y el Perú darán las órdenes necesarias para que cese todo acto de hostilidad de una y otra parte para que las fuerzas militares de cada país permanezcan estrictamente dentro de sus fronteras.”

“Los suscritos representantes de los gobiernos de Colombia y de Perú, aceptan en nombre de sus respectivos gobiernos las modalidades de ejecución de las soluciones propuestas por el Consejo en el Informe adoptado el 18 de marzo de 1933, tales como fueron recomendadas por el Comité Consultivo y aprobadas por el Consejo en su sesión del 25 de mayo de 1933; reconocen que el sentido de algunas de estas modalidades se encuentra precisado en las cartas anexas fechadas el 25 de mayo de 1933, dirigidas por el Presidente del Comité Consultivo a los dos gobiernos arriba mencionados, con la aprobación del Consejo.”

“En fe de lo cual se firman tres ejemplares del presente instrumento: uno destinado al gobierno de Colombia; otro, al gobierno del Perú; y el tercero, que será depositado en los archivos de la Secretaría de la Sociedad de las Naciones”.

El Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Roberto Urdaneta Arbeláez, describió de la siguiente manera, lo ocurrido: “La Sociedad de las Naciones, en desarrollo de estas modalidades y en virtud del mandato que

le hizo Colombia nombró una Comisión compuesta por tres miembros, un ciudadano de los Estados Unidos, un brasileño y un español. El gobierno de Colombia vio con honda satisfacción la escogencia de estas tres nacionalidades y la selección por los gobiernos respectivos de individualidades tan notorias como el Coronel Arthur W. Brown, el Capitán Alberto de Lemos Bastos y el Capitán Francisco Iglesias, quienes con el doctor Armando Mencía, alto funcionario de la Sección Jurídica de la Sociedad de las Naciones, de nacionalidad cubana y Secretario General de la comisión, componen el personal de la misma...

“El 23 de junio recibieron de los comisionados peruanos el territorio colombiano de Leticia e izaron allí la bandera colombiana, junto con el distintivo de la Comisión de Administración del Territorio de Leticia. La Comisión llamó a las tropas colombianas, que a las órdenes del Coronel Acevedo entraron a Leticia, quedando restablecida allí la soberanía colombiana, cumpliéndose así el objetivo que buscaba el gobierno. La comisión ha comenzado a desempeñar las delicadas funciones de administración provisional del territorio, en nombre del gobierno de Colombia, con todo celo y en armonía con las autoridades colombianas”¹¹

Durante la conferencia de Río de Janeiro, que debería dilucidar todos los aspectos concernientes a las relaciones entre Colombia y el Perú, la tesis colombiana que salió incólume, fue la intangibilidad de la línea fronteriza contemplada en el Tratado Lozano-Salomón de 1922.

Sobre este particular, los dos partidos históricos participaron solidariamente en defensa del interés nacional, y al firmarse, el 24 de mayo de 1934, el Protocolo de Amistad y Cooperación entre los dos países, se selló la etapa de controversias, para inaugurar período de franca amistad entre los dos pueblos hermanos. El que el Perú hubiese –deplorado sinceramente– los acontecimientos de Leticia, el restablecimiento de las Legaciones Diplomáticas en Bogotá y Lima, la intangibilidad del Tratado de Límites, como lo hemos dicho atrás, los Acuerdos concernientes a la Cuenca del Amazonas y del Putumayo, la renuncia a la guerra como política internacional, y la obligación a recurrir a los medios pacíficos para la solución de controversias, nos muestra cuan fructífera fue la

11 *Idem.*, *Ibidem.*, p. 238.

acción de los plenipotenciarios que representaron a ambos países en la Conferencia de Río de Janeiro.

La mayor parte de las suspicacias que afloraron en el momento de discutirse en los Parlamentos la ratificación del Protocolo, quedaron superadas con el paso del tiempo, abriéndose en cambio etapa de colaboración sincera entre las dos naciones.

El 23 de julio de 1934, fecha en que concluía el período de un año pactado para el ejercicio de funciones de la Comisión Administradora, se cumplió solemnemente la entrega a las autoridades colombianas del territorio objeto de litigio, recuperando así Colombia la totalidad del Trapecio Amazónico, cuyo tranquilo disfrute de soberanía había sido en hora infortunada, alterado por las armas.

No cabe duda que en la solución de Diferendos se pusieron en evidencia, no sólo el patriotismo de los colombianos, que supieron defender la integridad nacional, sino el tacto y la sagacidad de los plenipotenciarios, que en Bogotá, Ginebra y Río de Janeiro, supieron defender con argumentos irrefutables el imperio del Derecho Internacional.

Si la Sociedad de las Naciones tuvo tropiezos insuperables en conflictos surgidos en otras latitudes, en honor a la justicia, durante la guerra colombo-peruana, su intervención fue acertada, justiciera y eficaz.

A la Sociedad de las Naciones la fortaleció este éxito, en que por no estar de por medio la rapacidad de las potencias, ni el nacionalismo exultante, la paz por medio del derecho pudo salir del terreno de la quimera, para penetrar el ámbito de las grandes realidades políticas.

La vigencia de la Sociedad de las Naciones, estuvo sometida a trágicas turbulencias. La aparición del nazismo en Alemania, calcado del modelo de la Italia fascista, condujo a profundas convulsiones en un mundo atormentado por el miedo a la revancha de los vencidos. Nadie llegó a pensar seriamente que la seguridad se prolongaría en el tiempo "Esto no es la paz, es un armisticio de veinte años", había dicho el Mariscal Foch, en 1919.

El Nacional Socialismo estaba imbuido de fanatismo contagioso para imprimir a las relaciones europeas el síndrome de violencia. Hitler buscaba reparar la humillación de la primera contienda. Las reparaciones del Tratado de Versalles, contribuyeron a exacerbar la sensibilidad alemana. La propaganda exaltaba las virtudes militares de la raza aria, llevando el ansia de predominio hasta los límites del paroxismo.

La creación del gran Reich se tornó en idea obsesiva del Fhürer, en busca del espacio vital. Alemania convirtió la conquista de Europa en objetivo prioritario. La supuesta superioridad de la raza, imponía el sacrificio de los judíos, frente a los cuales desató la más atroz persecución e ignominia. La violencia se hizo así la política oficial del gobierno de Berlín. La anexión, primero de Austria y luego de Checoslovaquia, le mostraron a Europa, hasta qué punto las palabras de Hitler se convertían en realidad. La invasión a Polonia precipitó el conflicto.

A diferencia de otros dirigentes, el Fhürer no ocultó nunca la magnitud de los propósitos, ni la gravedad de sus designios. La supuesta superioridad de la raza, justificaba ante los ojos del Tercer Reich, no sólo la barbarie antisemita, sino la guerra generalizada.

"La raza superior necesita espacio, porque el espacio es fuente de poderío. Por lo tanto, el 'Lebensraum' es más una fuente de poderío que una apetencia de materias primas". Jean-Baptiste Duroselle, lo confirma: "La idea de justicia no fue nunca para él un obstáculo considerable: 'no nos interesa tener la justicia de nuestro lado, sino solamente la victoria'. 'Cerrad el corazón a la piedad. Actuad brutalmente'. El más fuerte tiene siempre la razón. Tenemos en Europa, de un lado, pueblos altamente civilizados que se ven obligados a hacerlo todo por sí mismos; de otro, disponemos de las masas estúpidas del Este. A esas masas corresponde realizar nuestras faenas inferiores"¹²

La propaganda bélica de Alemania, aunque en oportunidades no la tomasen con la seriedad debida, se confirmaba en el armamentismo creciente, y la movilización para el conflicto.

Mussolini, con la inspiración de Georges Sorel, le suministró a Hitler la filosofía de la violencia que ambos caudillos totalitarios convirtieron en

12 Cf. Jean-Baptiste Duroselle. "El hombre de Estado", *Introducción a la Política Internacional*, pp. 396 y ss., Trad. Ediciones Rialp. S. A., Madrid, 1968.

fundamento de sus luchas. De ahí que los esfuerzos de la Sociedad de las Naciones por el apaciguamiento, resultaran cada vez más ingenuos. La revancha se ensañaba con su fardo de odios y las soluciones diplomáticas no llegaba a colmar la ambición de los caudillos.

No puede inculparse a la Sociedad de las Naciones la responsabilidad del desquiciamiento que se avecinaba. También ella adolecía de defectos y fallas estructurales. Las últimas palabras de su presidente, pronunciadas en 1946, resumen con claridad el balance final de una institución nacida bajo generosos augurios, pero asediada por innumerables dificultades. "No estamos reunidos, dijo, para discutir por qué nuestros esfuerzos fueron infructuosos en años pasados. Sabemos que nos faltó valor moral, que con frecuencia vacilamos cuando se requería la acción y que algunas veces actuamos donde hubiera sido más prudente vacilar. Sabemos que no estuvimos dispuestos a aceptar la responsabilidad de las grandes decisiones cuando fue necesaria la grandeza"¹³.

13 Georg Schwarzenberger, *La política del Poder*. Fondo de Cultura Económica, p. 264, Trad., México, 1960.

V

NACIONES UNIDAS, FORO PARA EL DIÁLOGO INTERNACIONAL

Naturaleza jurídica de la Carta de San Francisco. De la Conferencia de Yalta al Proyecto de Dumbarton Oaks. Composición del Consejo de Seguridad. Fines y Propósitos de la Organización Internacional. Eliminación de la licitud de la guerra. La legítima defensa. Papel de las potencias. La acción colectiva. Medidas coercitivas que no implican el uso de la fuerza. Prerrogativas de la Asamblea General. Resolución Unión Pro-Paz. Soluciones Pacíficas. Fuerzas de Emergencia. Aciertos de las Naciones Unidas. El Derecho del Mar. Defensa de los Derechos Humanos. Organismos Especializados para la Cooperación Internacional.

Al cumplir 20 años de fundada la Organización de las Naciones Unidas, numerosos escritores se ocuparon de efectuar el balance de las labores, en oportunidades para resaltar los logros y en otras para poner énfasis en todo aquello en que había mostrado fallas y equivocaciones.

René-Jean Dupuy, el destacado profesor del Colegio de Francia, consigna las siguientes palabras: "Hoy, 'la tragedia es colectiva'. Esta observación de Camus resulta vanal por ser constantemente confirmada en los tiempos actuales; los hombres están forzados a vivir juntos en un universo que la técnica ha vuelto más insuficiente, hélos ahí solidarios y sin embargo enemigos; el mundo no tiene sino un pueblo y está poblado de extranjeros; no es más que un drama político en cualquier punto del planeta que repercute en nuestra vida cotidiana. Napoleón lo había anunciado: "la tragedia es hoy la política". Porque toda política afecta ahora lo internacional, ningún conflicto se puede aislar. Esta promoción de lo trágico al plano planetario encuentra su teatro en el vasto ámbito de un palacio de vidrio. Teatro subvencionado, oficial, donde en menos de 20 años pasamos de naciones unidas por la guerra a naciones desunidas por la paz...

“Sin embargo, las realidades ‘onusianas’ deben ser tomadas como cargas en un mundo inevitable, a las que todos estamos sometidos. No se trata de negarlas; están como punto de fuga; dentro de sus contradicciones mismas, de acuerdo con la imagen de los tiempos actuales. La ONU ofrece suficiente flexibilidad para poder útilmente intervenir como reductor de tensiones. Los pueblos de Europa ellos mismos mejor unidos, deberían proponerse ayudar a todos los que creen en esta misión. Es la única vía por la cual la ONU escapa al ‘babelismo’, para que prosiga el largo diálogo entre los hombres”¹. Después de más de 50 años de existencia el diagnóstico puede ser el mismo.

La naturaleza jurídica de la Carta de las Naciones Unidas se encuentra ligada al fracaso agónico del régimen de la Sociedad de las Naciones, del cual era difícil separarla como experiencia. Hubo en Ginebra equivocaciones fundamentales, como la regla de unanimidad, que necesariamente merecía corrección en los proyectos que la reemplazaran. La falta de universalidad. Las contradicciones en materia de desarme. De ahí que en numerosos documentos suscritos por los aliados, aún antes de terminar las hostilidades, ya se haga referencia al nuevo modelo de organización, pero sin encarar el tema directo de la Sociedad de las Naciones, a la cual la mayoría consideraba definitivamente sepultada, en el turbión de la hecatombe.

La declaración interaliada del 12 de junio de 1941, fue seguida por la Carta del Atlántico del 14 de agosto del mismo año. Seara Vásquez considera que dicha declaración conjunta emitida por el presidente Roosevelt, en unión del Primer Ministro Británico, Winston Churchill, se asimila a los 14 puntos del presidente Wilson, como esquema programático de lo que debiera constituir la futura estructura ecuménica. La declaración de las Naciones Unidas del 1o. de enero de 1942, buscó comprometer a otras naciones en los postulados de la Carta del Atlántico, para ir convirtiendo, en forma gradual, el proyecto de las dos grandes potencias, en propósito común de los aliados.

La declaración de Moscú sobre Seguridad General, suscrita el 30 de octubre de 1946, confirma tal criterio, en el sentido de no ahorrar esfuerzo para la lucha hasta la rendición incondicional de los adversarios y a la vez, la reiteración del propósito de sentar las bases para la futura

1 René-Jean Dupuy, *Les vingt premiers années. L'ONU utile ou nefaste?* Hachette, Realites, pp. 15-16, Paris, 1963.

organización encargada de salvaguardar la seguridad. Idéntico espíritu se puso de manifiesto en la Conferencia de Teherán del 28 de noviembre de 1943, donde estuvieron presentes Roosevelt, Stalin y Churchill.

El primer proyecto para crear las Naciones Unidas, parte de la Conferencia de Dumbarton Oaks, efectuada en 1944, donde se diseñaron las bases de la entidad proyectada, las cuales sufrieron, el 11 de febrero de 1945, los ajustes indispensables que las potencias reclamaban como los puntos mínimos de acuerdo, previos a la Conferencia de San Francisco. Debe observarse que allí se mantuvieron casi intactas las concepciones del texto de Dumbarton Oaks, y que los cambios introducidos, excepto lo alcanzado gracias a los países hispanoamericanos y relativos al regionalismo, fueron variaciones de escasa monta. En esta oportunidad, igual a lo que ocurriera con otros esquemas de organización internacional, las potencias asumieron la responsabilidad primordial de la paz y el esfuerzo por constituir foro democrático, obtuvo limitados logros.

El haberle otorgado al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de la paz, confirma una vez más, el principio del equilibrio que había sido base de la Santa Alianza, y que junto a la intervención colectiva en los conflictos subalternos, se había institucionalizado pragmáticamente durante el concierto europeo.

Los esfuerzos que con posterioridad a la firma de la Carta de San Francisco, se han hecho para aumentar las prerrogativas de la Asamblea General como órgano democrático, han disminuido la extensión de los poderes reservados al Consejo de Seguridad, pero no han llegado a modificar el criterio en el cual la paz es el resultado simultáneo de fuerzas proporcionales y de la acción colectiva, en este caso sometida a derecho. A pesar de haberse superado el equilibrio bipolar, la paz por la fuerza, no constituye elemento nuevo en los modelos para organizar la comunidad de los pueblos. Sin embargo, el que no sea sólo el poder discrecional de los grandes, el que movilice la intervención, constituye avance de importancia, si se compara con experiencias anteriores.

Lo más sobresaliente de la Carta de las Naciones Unidas, es la condenación del uso de la fuerza, a lo cual no se atrevió la Sociedad de las Naciones y sólo en 1928, se logró mediante el Pacto Briand-Kellog.

El artículo 2o., párrafo 4o. de la Carta de las Naciones Unidas establece: "los miembros de la organización, en sus relaciones

internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”.

Jiménez de Arechaga, comenta: “con este artículo de la carta se ha llegado, por primera vez, a la centralización del empleo de la fuerza en las relaciones internacionales. La fuerza queda sometida al mismo estatuto jurídico que tiene en el derecho interno. Si es indebidamente empleada por los miembros de la comunidad, constituye un delito de agresión y, utilizada por la comunidad, es una sanción apropiada para castigar a quienes incurran en este delito de agresión. Solamente queda provisionalmente autorizado el uso de la fuerza por los miembros de la comunidad en caso de legítima defensa”².

“Artículo 51. Ninguna disposición de esta carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

Por otra parte, el Artículo 107 se refiere al recrudescimiento de las hostilidades entre los beligerantes de la Segunda Guerra Mundial: “Artículo 107. Ninguna de las disposiciones de esta carta invalidará cualquier acción ejercida o autorizada como resultado de la Segunda Guerra Mundial con respecto a un Estado enemigo de cualquiera de los signatarios de esta carta durante la citada guerra, por los gobiernos responsables de dicha acción”.

Las disposiciones transcritas, no podrían entenderse a cabalidad, sin tener en cuenta los fines y propósitos de la organización, que establecen marcadas diferencias con lo previsto en el Pacto de la Sociedad de las Naciones.

2 Eduardo Jiménez de Arechaga. *Derecho Constitucional de las Naciones Unidas*, Madrid, Escuela de Funcionarios Internacionales, 1958, p. 80.

El numeral 3 del Artículo 2o. contempla: "Los miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales ni la justicia". Idéntico espíritu, se desarrolla en el numeral 4 del mismo artículo: "Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas".

En el campo operativo, el Artículo 24 de la carta, le otorga al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial. Como órgano permanente, debe conjugar, no sólo la presencia de las potencias que disponen del derecho de veto, sino de aquellos otros Estados, que representando a distintas regiones, sean elegidos por la Asamblea General, para períodos de dos años.

El Artículo 33 es explícito en lo relacionado con el arreglo de controversias: "Artículo 33. 1. Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección".

2. "El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios".

De la lectura del artículo anterior, se deduce la tajante diferencia que hace la carta entre conflictos que quebranten la paz, o amenacen perturbarla, de aquellos que carecen de tal cualidad. Lo que significa que las controversias que no afectan la seguridad internacional quedan excluidas del mecanismo, pero las partes siguen comprometidas a resolverlas por medios pacíficos, tal como se deduce de los propósitos y principios de la Organización contemplados en el Capítulo I. Sobre el particular se ha observado que "la desaparición de la Sociedad de las Naciones arrastró consigo el sistema de arreglo pacífico de conflictos tan laboriosamente construido. En la época de la ONU se parte de bases nuevas en la consideración de las vías de la solución de las controversias. En efecto, mientras que en la Sociedad de las Naciones se consideró

como fin primordial y específico la solución pacífica de las controversias, el objeto esencial que alienta el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas, es el mantenimiento de la Paz y Seguridad Internacionales y por ello, tras proclamar el principio de arreglo pacífico (Artículos 2o. y 3o.), se consagra el principio de libre elección de medios en el Artículo 32. Esta ausencia de obligatoriedad de cualquier medio de arreglo pacífico en particular, ha sido criticado por autores como Miaja, Verzijl, Arango Ruiz y Ross, que consideran más eficaz el sistema del pacto de la Sociedad de las Naciones³.

La Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, sobre "Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados", ha servido para desenvolver el Artículo 33. Ella dispone que el arreglo de las controversias internacionales se basará en la igualdad soberana de los estados y conforme al principio de la libre escogencia de medios, lo cual debe compaginarse con la obligación general de comportamiento, según la cual, todos los Estados "arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de manera que no se pongan en peligro ni la paz y seguridad internacionales, ni la justicia". Dicha norma estaba ya enunciada en el Acta final de Helsinki, y en la Declaración de Manila aprobada por la Asamblea General el 15 de noviembre de 1982 (XXXVII).

Cabe, asimismo, recalcar, que el compromiso de arreglo "pronto y justo", implica el que cuando un medio no haya servido al efecto, las partes deberán continuar la búsqueda de soluciones, ya sea a través de la vía diplomática, el arbitraje o la jurisdicción.

El Artículo 35 dice: 1. "Todo miembro de las Naciones Unidas podrá llevar cualquiera controversia, o cualquier situación de la naturaleza expresada en el Artículo 34, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General."

2. "Un Estado que no es miembro de las Naciones Unidas podrá llevar a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General toda controversia en que sea parte, si acepta de antemano, en lo relativo a la controversia, las obligaciones de arreglo pacífico establecidas en esta carta."

3 Curso de Derecho Internacional Público. El arreglo pacífico de controversias internacionales. Oviedo. Universidad de Oviedo, 1984, lecciones 47 a 49.

3. "El procedimiento que siga la Asamblea General con respecto a asuntos que le sean presentados de acuerdo con este artículo quedará sujeto a las disposiciones de los Artículos 11 y 12".

Lo anterior, se complementa con lo dispuesto en el Artículo 36, que con base en las amplias facultades del Consejo de Seguridad para investigar los conflictos, le permite determinar la magnitud de la controversia, en la medida que su prolongación ponga en peligro la seguridad.

Artículo 36. "1. El Consejo de Seguridad podrá, en cualquier estado en que se encuentre una controversia de la naturaleza de que trata el Artículo 33, o una situación de índole semejante, recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados."

"2. El Consejo de Seguridad deberá tomar en consideración todo procedimiento que las partes hayan adoptado para el arreglo de la controversia."

"3. Al hacer recomendaciones de acuerdo con este artículo, el Consejo de Seguridad deberá tomar también en consideración que las controversias de orden jurídico, por regla general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con las disposiciones del Estatuto de la Corte".

En el Artículo 37, se dispone que el Consejo de Seguridad está revestido de amplias facultades para recomendar los términos de arreglo que considere adecuados, e inclusive, instar a las partes a cumplir las medidas provisionales que juzgue indispensables.

Su campo de acción llega hasta ordenar medidas coercitivas que impliquen o no el uso de la fuerza. Las segundas pueden comprender las siguientes: interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas (Art. 41). A la tabla anterior debe agregarse, que si las medidas que no implican el uso de la fuerza han sido ineficaces, pueden utilizarse las fuerzas aéreas, navales o terrestres por los miembros de las Naciones Unidas. El Artículo 43 de la carta, dispone lo siguiente:

"1. Todos los miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando

este lo solicite, de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarios para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.”

“2. Dicho convenio o convenios fijarán el número y clases de las fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general, como también la naturaleza de las facilidades y de la ayuda que habrán de darse.”

“3. El convenio o convenios serán negociados a iniciativa del Consejo de Seguridad tan pronto como sea posible; serán concertados entre el consejo de Seguridad y miembros individuales o entre el Consejo de Seguridad y grupos de miembros, y estarán sujetos a ratificación por los estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales”

La obligación imperativa para los miembros de las Naciones Unidas de aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad, contemplada en el Artículo 25, es la nota diferencial con otros modelos de organización de la comunidad que no le otorgaban a las resoluciones de sus órganos fuerza vinculante. Tal el caso de la Sociedad de las Naciones, donde la regla de unanimidad enervaba con frecuencia, la toma de decisiones.

El papel contemplado en el Capítulo VII referente a los acuerdos regionales, constituye el mejor aporte de los países latinoamericanos a la Carta de San Francisco, aceptando su compatibilidad con el sistema mundial de paz. Sobre este punto, debe distinguirse el derecho de legítima defensa, individual y colectiva, contemplada en el Artículo 51, de aquellas medidas coercitivas, que puedan aplicarse en virtud de acuerdos regionales, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad.

La Carta, en el Artículo 52 dice: “1. Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos internacionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos y sus actividades, sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. 2. Los miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyen dichos organismos harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlos al

Consejo de Seguridad. 3. El Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de los organismos regionales, procediendo, bien a iniciativa de los estados interesados bien a instancia del Consejo de Seguridad. 4. Este Artículo no afecta en manera alguna la aplicación de los Artículos 34 y 35”.

Jiménez de Arechaga, al referirse, en el curso dictado en la Academia de Derecho Internacional en 1964, a la coordinación de los sistemas de solución de conflictos entre las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, observa: “Las disposiciones de un acuerdo regional no pueden ser invocadas para prohibir a los países asociados tener acceso directo a la jurisdicción de Naciones Unidas, tampoco para sustraerlas, así sea temporalmente, de la protección de los órganos de esta comunidad universal. En lo que se refiere a los poderes del Consejo de Seguridad llegamos a la conclusión, que para asegurar la combinación armoniosa del sistema regional y del mundial para resolver las diferencias, los órganos de Naciones Unidas son competentes para llevar las encuestas y para hacer recomendaciones relativas al Fondo de un diferendo de carácter local, bien que este poder de recomendación no existe sino, según su juicio, cuando el sistema regional ha fracasado en el cumplimiento de esas funciones.

“En la medida donde subsista la posibilidad de solución del conflicto en la fase original es el órgano de Naciones Unidas quien debe reenviar el diferendo a tal jurisdicción”⁴.

En disputas donde tengan la participación las potencias, será cada vez más difícil que la esfera regional pueda sustituir, aunque sea transitoriamente, al Consejo de Seguridad. La primacía, no sólo corresponde institucionalmente a las Naciones Unidas, sino que factores de predominio universal hacen casi imposible, en tales casos, la aplicación de medidas coercitivas dentro de los acuerdos regionales. Subsiste, en cambio, fortalecida la capacidad de estos para mediar en los conflictos intrazonales.

La ausencia de jurisdicción regional en América Latina, desplaza a la Corte Internacional de Justicia los asuntos que puedan ser materia de decisión de tal naturaleza. En cuanto al papel de la Asamblea General de las Naciones Unidas, según el Artículo 11 de la carta, es conveniente

4 Eduardo Jiménez de Arechaga, *La Coördination des systemes de l'ONU et de l'organisation des Etats Americains pour le reglement pacifique des differends et la securite collective*. Academie de Droit International de La Haye, Recueil des Cours, Volume 1, 1964, pp. 426-427.

tener en cuenta la extensión precisa de sus prerrogativas. Artículo 11: “1. La Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales principios a los miembros o al Consejo de Seguridad o a este y a aquellos.”

“2. La Asamblea General podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad, o que un Estado que no es miembro de las Naciones Unidas, presente de conformidad con el Artículo 35, párrafo 2o. y salvo lo dispuesto en el Artículo 12, podrá hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al estado o estados interesados o al Consejo de Seguridad o a este y a aquellos. Toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla.”

“3. La Asamblea General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales”.

“4. Los poderes de la Asamblea General enumerados en este artículo no limitarán el alcance general del Artículo 10”.

La Resolución Unión Pro-Paz, aprobada el 3 de noviembre de 1950 por la Asamblea General, desenvuelve en forma jurisprudencial las facultades de la Asamblea, en la circunstancia de que por la acción del veto de alguna de las potencias, el Consejo de Seguridad se encontrare inhibido para actuar.

Los pasajes más importantes de la resolución, son los siguientes:

“La Asamblea General (...) resuelve que si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su finalidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medios colectivos, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar

la paz y la seguridad internacionales. De no estar a la sazón reunida, la Asamblea General puede reunirse en período extraordinario de sesiones de emergencia, dentro de las 24 horas siguientes a la presentación de una solicitud al efecto. Tal período extraordinario de sesiones de emergencia será convocado si así lo solicita el Consejo de Seguridad, por el voto de cualesquiera de sus miembros, o bien la mayoría de los miembros de las Naciones Unidas”.

La controversia suscitada a raíz de la aprobación de la anterior resolución, sirvió para revitalizar el papel de la asamblea, y contrarrestar, en alguna medida, el monopolio de la seguridad que han pretendido conservar las potencias. Si bien es cierto que la Asamblea sólo puede aprobar recomendaciones, no lo es menos que gracias a ellas las Naciones Unidas han jugado papel trascendental en conflictos, que de otra manera, se hubiesen escapado a su competencia.

Jiménez de Arechaga comenta el cambio ocurrido, con las siguientes palabras: “Este desarrollo constitucional demuestra que la carta es un documento internacional que, lejos de permanecer estático, ha demostrado poseer en alto grado la virtud suprema de una constitución, que es la de adaptarse a cambios imprevistos y nuevas circunstancias. Puede afirmarse que pocas constituciones nacionales han tenido, en su aplicación, desarrollos evolutivos tan importantes y acelerados como los que ha experimentado la Carta de las Naciones Unidas, merced a una interpretación jurídica amplia y liberal fundada en la necesidad de asegurar el cabal cumplimiento de los propósitos y principios a ella consignados. Esta capacitación de la Asamblea para actuar en el terreno de la seguridad colectiva representa el avance más decisivo que se ha hecho en los últimos tiempos para la organización y el mantenimiento de la paz, y sin duda alguna constituye el paso más constructivo que se ha dado desde la Conferencia de San Francisco”⁵.

Dentro del piélago de contradicciones que ha caracterizado la vigencia de las Naciones Unidas, debe reconocerse un balance positivo. La guerra de Corea, figura entre las acciones más sobresalientes, habiendo conseguido, gracias a la Resolución del Consejo de Seguridad, constituir el Comando Militar Unificado, que obligó el retiro de las tropas invasoras al otro lado del Paralelo 38. El que no se haya conseguido la

5 Eduardo Jiménez de Arechaga, *Derecho Constitucional de las Naciones Unidas*, p. 205.

reunificación, por el sucesivo fracaso de las conferencias convocadas al efecto, no implica que durante el conflicto militar se hubiese logrado el cese de las hostilidades y el respeto a la línea del armisticio.

La fuerza de Emergencia Internacional actuó con éxito, a petición de Egipto, en el Conflicto de Suez. Asimismo, cabe citar la participación de Naciones Unidas en varios lugares del Medio Oriente, a solicitud de las partes. En Chipre, y de manera destacada en el Congo, su acción fue benéfica.

Seara Vásquez escribe: "Como juicio de conjunto sobre la actuación de Naciones Unidas en Chipre, hay que aceptar que gracias a ella se detuvo conflicto interno que habría podido llevar a la recíproca destrucción de las dos comunidades enemigas, se desterró la amenaza de un choque bélico entre Grecia y Turquía y se alejó el peligro de una conflagración general. Además, la continua presencia de las tropas de Naciones Unidas, ha facilitado el apaciguamiento de los ánimos"⁶.

En el Congo, se puede apreciar la cabal trascendencia de la Resolución Unión Pro-Paz, la cual, al producirse el bloqueo del Consejo de Seguridad, hizo posible que la Asamblea General constituyera la Fuerza de Emergencia, que finalmente conservó la unidad e independencia de la Nación, y la salida de las fuerzas invasoras.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha desempeñado una función crucial a lo largo de la grave crisis internacional que comenzó el 2 de agosto de 1990, cuando Irak invadió, ocupó y se anexó a su vecino Kuwait. Entre el 2 de agosto de 1990 y el 11 de octubre de 1991, el Consejo de Seguridad aprobó 23 resoluciones relacionadas directamente con la situación de Irak y Kuwait.

"En virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas el Consejo de Seguridad... se determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá que medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales."

El 2 de agosto de 1990, las fuerzas armadas irakíes invaden Kuwait. Ese mismo día el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 666 (1990)

6 Modesto Seara Vásquez, *Tratado General de la Organización Internacional*. México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 285.

por la cual se condenó la invasión y se exigió que Irak retirara de inmediato e incondicionalmente todas sus fuerzas. El 6 de agosto el Consejo votó la imposición de sanciones económicas obligatorias contra Irak.

El 16 de enero de 1991 los Estados que cooperaban con el gobierno de Kuwait, actuando de conformidad con la autorización del Consejo, aunque no bajo la supervisión de las Naciones Unidas, iniciaron operaciones militares ofensivas. El 27 de febrero, después de seis semanas de medidas intensivas por aire y tierra, Kuwait fue liberada. Ese mismo día Irak informó que todas sus fuerzas armadas se habían retirado de Kuwait.

El 2 de marzo, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 686 (1991) en la que se pedía que Irak aceptara la aplicación de las 12 resoluciones y en la que se especificaban las medidas necesarias que debía tomar ese país y que permitirían que se pusiera fin definitivamente a las hostilidades.

El 3 de marzo, Irak informó al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad que había aceptado cumplir sus obligaciones en virtud de la resolución 686.

El 3 de abril el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 687 (1991) en la que establecieron condiciones completas para una cesación del fuego oficial con objeto de poner fin al conflicto.

El 6 de abril, Irak notificó oficialmente al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad que no tenía más opción que aceptar las disposiciones de la resolución 687 (1991). El 11 de abril, el Presidente del Consejo de Seguridad, en nombre de sus miembros, acepta oficialmente la notificación de Irak.

No cabe duda que en este caso de perturbación de la paz operó la acción del Consejo de Seguridad, de oponer al conflicto Irak-Kuwait, la fuerza conjunta de la organización bajo las órdenes del Secretario General en representación de las Naciones Unidas.

Nuevamente, ante denuncia del presidente de los Estados Unidos de no haber desmantelado Irak todas las armas químicas, el secretario general, Kofee Anan consiguió un acuerdo para que se realizaran nuevas investigaciones *in loco* para superar el impase.

Quizás ninguna otra de las tareas encomendadas a las Naciones Unidas, haya dado frutos más evidentes que la cooperación internacional, orientada a contribuir al mejoramiento de los países con distintos niveles de desarrollo.

Los programas de asistencia técnica, encaminados a crear condiciones que erradiquen el atraso y la pobreza, son campos en los cuales la ONU ofrece realizaciones ejemplares. La paz requiere que la guerra se erradique de la conciencia de los pueblos, y tal vez sea esta la labor más ardua cumplida en los difíciles años de la postguerra. Los esfuerzos de las agencias especializadas se orientan hacia tal objetivo⁷.

No cabe duda que la obra más sobresaliente de la ONU, ha sido el aporte a la liquidación de los imperios coloniales y el respeto al principio de libre determinación. Los numerosos estados que hoy son miembros de las Naciones Unidas y que alcanzaron la autonomía después de 1945, han contribuido a la democracia internacional, en el campo donde mejor se han acercado los principios enunciativos a la praxis. La descolonización es el despertar de naciones sometidas a dominio inmemorial, que han podido organizarse políticamente, bajo la égida de las Naciones Unidas y de sus agencias especializadas.

En materia de desarme, así como en la reglamentación del espacio ultra terrestre, es probable que se hayan dado pasos de alcance limitado. En cambio, la convención sobre Derecho del Mar, que ya se encuentra vigente, suscrita en Jamaica en 1982, constituye audaz empeño para poner el régimen jurídico de los océanos al servicio de los pueblos en desarrollo.

En lo que hace referencia a los Derechos Humanos y tutela de las libertades fundamentales, la obra de las Naciones Unidas sobrepasa a la cumplida hasta entonces. En la Sociedad de las Naciones, los esfuerzos se restringieron al régimen de las minorías y a la creación de la O.I.T.

7 Organización Internacional del Trabajo (OIT); Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Organización Mundial de la Salud (OMS); Unión Postal Universal (UPU); Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT); Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI); Organización Meteorológica Mundial (OMN); Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OCMI); Fondo Monetario Internacional (FMI); Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); Asociación Internacional de Fomento (AIF); Corporación Financiera Internacional (CFI); Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA); Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y comercio (GATT); Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). En dicha lista no se incluyen los organismos internacionales regionales.

Contra las Naciones Unidas se despierta acritud por parte de los países que añoran la época en que con sus mayorías mecánicas dominaban la escena mundial. El mayor número de miembros de la comunidad ha hecho que las naciones medianas y pequeñas adquieran conciencia de sus derechos. A pesar de la manipulación de los medios de información, por parte de los grandes intereses, las resoluciones de Naciones Unidas, siguen teniendo incuestionable peso moral ante la opinión pública. La democracia internacional, como ocurre en la mayoría de los casos, termina por hacerse sentir, cuando se coloca al servicio de la justicia. Las fallas que suelen inculparse al sistema operacional de la Organización, no son, la mayoría de las veces, sino la falta de voluntad política de los estados que la conforman.

En los últimos años se observa, cómo muchos de los conflictos de mayor gravedad, se sustraen del conocimiento de Naciones Unidas, para pretender resolverlos en escenarios distintos. Sin embargo, el papel sicoterapéutico, como amplio foro de discusión, representa elemento favorable al clima de concordia.

“En las resoluciones 39/79 y 39/88 de 13 de diciembre de 1984, la Asamblea General pidió al Secretario General que preparara un proyecto de manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados. El manual fue aprobado en su forma definitiva por el Comité Especial en su período de sesiones de 1991.”

“La finalidad del manual es contribuir al arreglo pacífico de controversias entre Estados y facilitar una mayor observancia del derecho internacional ofreciendo a los Estados partes en una controversia, la información que pueden necesitar para seleccionar y aplicar los procedimientos más adecuados para el arreglo de determinadas controversias.”

“El Manual es de carácter descriptivo y no es un instrumento jurídico.”

“El alcance del manual había de limitarse a las controversias entre Estados, excluyendo las que correspondieran al derecho interno o fueran de la competencia de los tribunales internos. Sin embargo, a petición de grupo consultivo del Secretario General, el proyecto de manual comprende ahora controversias en las que pueden ser parte otros sujetos de derecho distintos de los Estados.”

A pesar del sin número de dificultades que asedian a las Naciones Unidas, la organización sigue constituyendo la mejor herramienta para un mundo que no puede reemplazar el diálogo universal por ningún otro que favorezca mejor la comprensión entre los hombres, e ilumine los senderos de la paz, intermitentes, pero ciertos.

VI

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

La idea de paz de Arthur Schnitzler. El proyecto de Corte Permanente de Justicia Internacional. Antecedente de la Corte Centroamericana de Justicia. Casos de los cuales se ocupó. Análisis del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Competencia. Cláusula Facultativa. Composición de la Corte. Opiniones consultivas. Obligatoriedad de los fallos. Sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso "actividades militares y paramilitares en el caso en y contra Nicaragua". El veto en el Consejo de Seguridad. Declaración de la Asamblea General.

En reflexiones acerca de la guerra y de la paz, Arthur Schnitzler trae a la memoria algunos conceptos que readquieran actualidad, cuando el pacifismo vuelve a recubrirse de sonrisas y de máscaras: "Mientras la guerra puede ser considerada como posibilidad, esto es, mientras existan profesiones que estén basadas en la posibilidad de una guerra; mientras exista aunque sólo sea un hombre que por medio de la guerra pueda aumentar su riqueza o adquirirla, y que al mismo tiempo tenga poder o influencia para causar una conflagración, éstas subsistirán. Y en ello hay que basarse para plantear la cuestión de la paz mundial; solamente en ello. Ni en los motivos religiosos, ni en los filosóficos, ni en los éticos. Estos no tienen importancia alguna. No podemos apelar con la más mínima esperanza de éxito, a la razón, ni a la compasión, ni al honor. Se trata, exclusivamente de cambiar el orden del mundo de tal manera que ninguna persona, ni una sola, ni en su patria ni en país enemigo, tenga la más mínima oportunidad de mejorar su situación personal por medio de una guerra. ¿Imposible? Mientras esto sea imposible, todo movimiento en pro de la paz no tiene la más remota perspectiva de éxito. Con melancolías y sentimentalismos jamás podreis conmover el corazón de los diplomáticos, ni el de los agregados, ni el de los generales, ni el de los proveedores del ejército"¹.

1 Arthur Schnitzler, *De la guerra y la paz*, Buenos Aires, EMECE Editores, 1948, pp. 29-30.

Al observar el funcionamiento de las Naciones Unidas, y el reparto del poder mundial, podemos comprobar cómo al cumplirse los 50 años de existencia de la Organización Mundial, los avances por la limitación de armamentos cada vez son más insignificantes. El mayor presupuesto de las potencias se destina a materiales bélicos, que van desde las ojivas nucleares, hasta las armas convencionales. Y lo que es aún más grave, que los menguados recursos de los países medianos y pequeños, se dirigen a incrementar presuntas carreras armamentistas, bajo el estímulo descarado y aún el crédito financiero de los productores del material bélico.

Los puntos calientes de la guerra en los distintos continentes, se encuentran abastecidos por los más sofisticados mecanismos de destrucción, para cuyos productores la apertura de nuevos mercados, es la base para mantener el presupuesto de ventas al exterior, sin reparar en el riesgo al estímulo de medianas o pequeñas conflagraciones, que a la postre pueden conducir al enfrentamiento nuclear. Las palabras de Schnitzler, pronunciadas antes del estallido de la Primera Guerra Mundial, asumen carácter de advertencia: “nunca se ha guerreado por una idea; nunca se ha tratado de otra cosa que de luchas por el poder, pero jamás se ha prescindido del pretexto de las ideas; tanto si se lo creía como si no.

“La afirmación de que la guerra de los 30 años fue una lucha religiosa, es una afirmación histórica. Testimonio en contra es el que pocos años después de su comienzo, los protestantes luchaban en el ejército del Emperador y los católicos en el de sus contrarios. Y en la segunda mitad, la relación proporcional estaba completamente cambiada...”

“La solidaridad de los poderosos es mucho más fuerte que la de los pueblos. Marcha a través de los siglos y consiste (en cierto sentido) en una homogeneidad más fuerte entre los césares romanos, los reyes de Francia y los zares, que entre los proletarios que viven al mismo tiempo en dos pueblos vecinos. La solidaridad de los poderosos es la de la idea; la de los pueblos, la de la necesidad”².

En la medida en que la distancia entre los países industrializados y las naciones en desarrollo es más profunda, será más difícil compactar los sentimientos solidarios de los más débiles, con las presuntas creencias que mantienen el régimen mundial de los desequilibrios.

2 Idem., *Ibidem.*, p. 48 ss.

Cuando los temas que afectan al Tercer Mundo, son los últimos en las reuniones de la cumbre, si los precios de sustentación de los productos primarios, caen perpendicularmente, y el trabajo de las naciones proletarias pierde todos los días valor en razón de las manipulaciones monetarias y el exagerado proteccionismo comercial, no cabe duda que la búsqueda de la paz debe hacerse en foros diferentes a los tradicionales, y que si en el campo de la cooperación se han alcanzado éxitos, como los anotamos atrás, los esfuerzos habrá que redoblarlos para que la seguridad entre los hombres se edifique sobre un terreno de esperanzas sólidas y no como espectáculo de esquemas conceptuales cada vez más lejanos de la verdadera urgencia contemporánea.

Pero el énfasis en la política social y en la lucha por la mejora en los términos de intercambio, no quiere decir que se abandone el proyecto, por largo tiempo acariciado, de perfeccionar las soluciones pacíficas para resolver buena parte de los conflictos, que en oportunidades fortalecen el aparato militar y en otras perturban la seguridad y la armonía internacionales.

Cuando nos referimos a las conferencias de la paz de La Haya de 1889 y 1907, se hizo énfasis en la confianza que mostraban los gobiernos por el arbitraje, inclusive, adicionándolo con el carácter de obligatorio, para multitud de conflictos que se refirieran a materias eminentemente jurídicas. La Corte Internacional de Arbitraje y la variedad de proyectos para elaborar estructuras que fueran más allá de los lindes exclusivamente potestativos, tuvieron hermosa concreción en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, cuando las potencias consignaron el siguiente compromiso en el artículo 14: "El Consejo deberá elaborar un plan de Corte Permanente de Justicia Internacional y someterlo a los miembros de la sociedad. Esta corte conocerá de todas las controversias de índole internacional que le sometan las partes, y emitirá votos consultivos sobre toda controversia o toda cuestión que en su conocimiento pongan el Consejo o la Asamblea".

El Comité de 10 Juristas que elaboró el proyecto, pretendió extender la jurisdicción hasta otorgarle carácter obligatorio para todas aquellas materias que no tuviesen carácter político, sin embargo, la cautela de algunos países y la desconfianza de otros, sólo permitió el texto mediatizado que entraría en vigor en 1922, cuando se recibieron los instrumentos necesarios para su vigencia.

Por curiosa circunstancia, el entusiasmo que se hizo evidente al haberse materializado el Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, quizás no tuvo en cuenta el antecedente inmediato, de

valor político inestimable, cual fue el de la Corte Centroamericana de Justicia, que comenzó funciones en la ciudad de Cartago, el 25 de mayo de 1908, y que funcionó por 10 años, según el término que el mismo Estatuto contemplaba.

Corresponde a Centroamérica el honor de haber sido la región del mundo donde primero funcionó un Tribunal de Justicia Internacional, con características más ambiciosas que las concertadas, varios años después, en el seno de la Sociedad de las Naciones.

En efecto, la Corte de Justicia Centroamericana, tuvo origen en la Conferencia de Paz, reunida en la ciudad de Washington, D. C., el 20 de diciembre de 1907, con la presencia de delegados de Guatemala, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

El Artículo 1o. decía: "Las altas partes contratantes convienen por la presente constituir y sostener un Tribunal Permanente que se denominará Corte de Justicia Centroamericana, a la cual se comprometen a someter todas las controversias o cuestiones que entre ellas puedan sobrevenir de cualquiera naturaleza que sean y cualquiera que sea su origen, en el caso de que las respectivas Cancillerías no hubieran podido llegar a un avenimiento".

El preámbulo contenía fervoroso llamamiento a la "paz y armonía de sus relaciones, sin tener que recurrir en ningún caso al empleo de la fuerza".

Mientras el Artículo 34 del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, sólo reconocía a los estados capacidad de ser partes en casos ante la Corte, el Artículo 2o. de la Centroamericana, decía: "Esta Corte reconocerá asimismo de las cuestiones que inicien los particulares de un país centroamericano contra alguno de los otros gobiernos contratantes por violación de tratados o convenciones, y en los demás casos de carácter internacional, sea que su gobierno apoye o no dicha reclamación, con tal que se hubieren agotado los recursos que las leyes del respectivo país concedieren contra la violación, o se demostrase denegación de justicia". La anterior disposición se complementa con el Artículo Unico del Protocolo Adicional a la Convención, firmado el mismo día en Washington y que viene a reemplazar su Artículo 3o., a causa del error de copia que contiene: "Artículo 3o. También conocerá de los casos

que ocurran entre algunos de los gobiernos contratantes y personas particulares cuando de común acuerdo le fueren sometidos”.

Los casos de los cuales se ocupó la Corte Centroamericana de Justicia, fueron los siguientes³:

1o. Honduras vs. Guatemala y El Salvador

La demanda fue formulada por el gobierno de Honduras en contra de los gobiernos de Guatemala y El Salvador por violar la neutralidad del territorio hondureño y fomentar y proteger una revuelta intestina que los emigrados hondureños habían promovido por la frontera de El Salvador, violando así las disposiciones del Tratado General de Paz y Amistad. La sentencia absolvió por unanimidad de todo cargo a los gobiernos demandados.

2o. Pedro Andrés Fornos Díaz vrs. Gobierno de Guatemala

El 3 de diciembre de 1908, el ciudadano nicaragüense Pedro Andrés Fornos Díaz demandó al gobierno de Guatemala por imputarle la violación de sus derechos civiles. La Corte declaró inadmisibile la demanda por no haberse agotado los recursos internos.

3o. Salvador Cerda vs. gobierno de Costa Rica

El ciudadano nicaragüense Salvador Cerda, residente en Costa Rica, demandó al Gobierno de este país, en septiembre de 1911, para que le restituyese en el goce de sus garantías y derechos individuales vulnerados por la orden de concentración librada contra él por el Gobierno de Costa Rica. El fallo de la Corte no aceptó la demanda por no haber agotado el interesado los recursos internos.

4o. Felipe Molina Larios vs. gobierno de Honduras

El 28 de noviembre de 1913 el ciudadano nicaragüense Felipe Molina Larios demandó al gobierno de Honduras por haber sido puesto preso y expulsado en forma ilegal. La Corte declaró inadmisibile la demanda por no haber agotado el interesado los recursos internos, ni presentado las pruebas necesarias.

3 Carlos García Bauer, *Op. Cit.*, p. 4 ss.

5o. Alejandro Bermúdez vs. gobierno de Costa Rica

El ciudadano nicaragüense Alejandro Bermúdez demandó al gobierno de Costa Rica por haber sido expulsado del territorio. La Corte de Justicia Centroamericana, después de aceptar que el demandante había cumplido con los requisitos internos del Estado demandado, declaró sin lugar la demanda, ya que se alegó la no ratificación por parte de Costa Rica del Artículo Anexo a la convención de 1907.

6o. Elección del Presidente González Flórez de Costa Rica

El día 7 de mayo de 1914, cinco ciudadanos centroamericanos, plantearon el caso político de la elección presidencial, solicitando que se convocara a una nueva. La Corte declaró inadmisibile la demanda porque ello equivaldría a intervención en los asuntos internos del país.

7o. Costa Rica vs. Nicaragua

Con ocasión de la firma del Tratado Bryan-Chamorro para la construcción de un Canal Interoceánico a través del río San Juan y el Gran Lago de Nicaragua y el otorgamiento de una concesión para una base naval en el Golfo de Fonseca, el gobierno de Costa Rica demandó a Nicaragua ante la Corte. "En el fallo la Corte declaró que el gobierno de Nicaragua había violado en perjuicio de Costa Rica, los derechos que otorgaba a este país el Tratado de Límites Cañas-Jerez, del 15 de abril de 1858, el Laudo Arbitral Cleveland de 1888 y el Tratado Centroamericano de Paz y Amistad de 20 de diciembre de 1807". El gobierno de Nicaragua rehusó someterse a la decisión de la Corte.

8o. El Salvador vs. Nicaragua

El Salvador planteó contra Nicaragua una demanda en relación contra el mismo Tratado Bryan-Chamorro, alegando que la cesión al gobierno de los Estados Unidos de América por el término de 99 años de una parte del Golfo de Fonseca para el establecimiento de una base naval, ponía en peligro la seguridad y violaba sus derechos de condominio en dicho golfo. Nicaragua se opuso a la demanda negando la competencia de la Corte y declarando que el fallo era nulo y no podía aceptarlo.

Si se observan las demandas que conociera la Corte Centroamericana de Justicia, es importante subrayar que varias de aquellas versaban

sobre la garantía de los Derechos Humanos. En tal sentido, agregado al derecho de petición individual, ampliamente protegido, la Corte Centroamericana de Justicia, que tuvo sus primeras sesiones en la ciudad de Cartago y luego en la ciudad de San José de Costa Rica, constituyen antecedentes, no sólo de la jurisdicción internacional, sino también de los mecanismos de salvaguardia de los Derechos Humanos, que han tenido múltiples desarrollos en la última mitad del siglo XX.

La disolución de la Corte se produce, poco antes de vencerse el término de 10 años de vigencia, que le fijara la Convención de Washington que le dio origen.

El que hubiese sido precisamente en Centroamérica donde se sucede acontecimiento jurídico tan peculiar, en orden a buscar el medio de solución pacífica para las controversias internacionales, y que al mismo tiempo fuera instrumento abierto para las demandas individuales por violación de las libertades públicas, muestra hasta qué punto en nuestro hemisferio la conciencia jurídica alcanzó desarrollos más acelerados y audaces que los cumplidos en otra áreas del planeta.

Las características de la Corte Permanente de Justicia Internacional, y de la Corte Internacional de Justicia, que le sucediera después de concluido el segundo conflicto mundial, son las siguientes:

Naturaleza de la Corte

La Carta de las Naciones Unidas define la Corte como el órgano judicial principal de las Naciones Unidas, funcionará de conformidad con el Estatuto Anexo, que está basado en el de la Corte Permanente de Justicia Internacional "y que forma parte integrante de esta Carta".

Ello explica que todos los miembros de las Naciones Unidas sean *ipso facto* parte de ella. Para aquellos Estados que estén por fuera, la Asamblea General determinó el 11 de diciembre de 1946, las condiciones de admisión. Debe subrayarse que la Corte es un organismo interestatal que excluye el derecho de petición para personas naturales, lo cual no quiere decir que, en determinadas circunstancias, los mismos gobiernos hayan tenido que apersonar asuntos de incumbencia particular.

Competencia

Derrotados los proyectos que pretendían establecer la jurisdicción imperativa, por lo menos para cierto género de litigios, la jurisdicción de la Corte es voluntaria, lo cual quiere decir que es necesario el compromiso previo de las partes para que aquella pueda iniciar el estudio del litigio, excepto para aquellos países que hubiesen aceptado la cláusula facultativa.

Según el Artículo 38, los fallos de la Corte deben basarse en la siguiente jerarquía normativa:

“Artículo 38. 1. La Corte, cuya función es decidir conforme al Derecho Internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

a) Las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;

b) La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;

c) Los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;

d) Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59.

2. La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio *ex aequo et bono*, si las partes así lo convinieren”.

Composición de la Corte

Está integrada por 15 miembros que deben representar a los distintos sistemas jurídicos universales, y son escogidos por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, de los candidatos presentados por los grupos nacionales de la Corte Permanente de Arbitraje. La función de los jueces se ejercerá con carácter independiente, y para su elección se exigirán las más altas calidades morales, intelectuales y académicas. El período es de nueve años.

Cláusula Facultativa de Jurisdicción Obligatoria

A través de este procedimiento, igual a lo que ocurría en la Corte Permanente, se consiguió, que sin alcanzar la obligatoriedad para los estados de someter sus controversias de carácter jurídico a la Corte, existiese la jurisdicción *ipso facto*, bajo ciertas y determinadas condiciones.

Artículo 36. 1. "La competencia de la Corte se extiende a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes."

2. "Los estados partes en el presente Estatuto podrán declarar en cualquier momento que reconocen como obligatoria *ipso facto* y sin convenio especial, respecto a cualquier otro estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre:

- a) La interpretación de un tratado;
- b) Cualquier cuestión de derecho internacional;
- c) La existencia de todo hecho que si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional;
- d) La naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional.

3. "La declaración a que se refiere este artículo podrá hacerse incondicionalmente o bajo condición de reciprocidad por parte de varios o determinados estados, o por determinado tiempo."

4. "Estas declaraciones serán remitidas para su depósito al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias de ellas a las partes en este Estatuto y al Secretario de la Corte."

5. "Las declaraciones hechas de acuerdo con el Artículo 36 del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional que estén aún vigentes, serán consideradas, respecto de las partes en el presente Estatuto, como aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia por el período que aún les quede de vigencia y conforme a los términos de dichas declaraciones."

6. "En caso de disputa en cuanto a que la Corte tiene o no jurisdicción, la Corte decidirá".

Opiniones consultivas

La Corte podrá emitir opiniones consultivas respecto de cuestiones jurídicas a solicitud de cualquier organismo autorizado para ello, en la Carta de las Naciones Unidas.

Procedimiento y Sentencia

La Corte dicta las normas que rigen el procedimiento que comprende las fases, tanto escritas como orales. En cuanto a la sentencia, deberá tener las siguientes características: a) motivadas, exponiendo las razones de la decisión. b) El efecto relativo de cosa juzgada, es decir, que sólo son obligatorias para las partes en litigio y respecto del caso, y c) es definitiva e inapelable. La revisión de la sentencia tiene como única causa el descubrimiento de un hecho nuevo, desconocido en el momento de emitir la sentencia la Corte y por la parte que pida la revisión, siempre que tal desconocimiento no sea originado por negligencia de dicha parte.

Las periódicas crisis de desconfianza que suelen afectar la jurisdicción de la Corte, han sido superadas, en alguna medida, con el nacimiento de nuevos estados, que prefieren decidir sus controversias internacionales, acudiendo al órgano jurisdiccional de mayor jerarquía. En el Anexo al presente capítulo, se incorpora la tabla de los fallos, en la cual pueden observarse hasta los casos más recientes.

La misma Carta de las Naciones Unidas, es particularmente cuidadosa en el cumplimiento de los fallos, ya que sobre la seguridad de los mismos descansa, no sólo la confianza universal en el procedimiento, sino la propia paz entre las naciones.

Artículo 94. 1. "Cada miembro de las Naciones Unidas se compromete a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte. 2. Si una de las partes en un litigio dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo".

Gravísimas consecuencias para el orden jurídico internacional, ha tenido el rechazo que por parte del gobierno de los Estados Unidos sufrió la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia que la condenó, con base en la demanda instaurada por el gobierno de Nicaragua. El que una de las potencias defensoras del derecho y que en muchas oportunidades ha prohiado el que otros gobiernos sometan sus controversias a la decisión de la Corte, desconozca el fallo, dictado con la plenitud de las formalidades, por el solo hecho de serle adverso, no sólo constituye precedente inaceptable, sino el olvido de la tradición jurídica del "imperio del derecho", que los norteamericanos habían estimado como la más sólida base del orden internacional.

Del discurso pronunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua, padre Miguel D'Escoto, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de noviembre de 1986, extractamos los siguientes conceptos:

"La Corte condenó a los Estados Unidos por el minado de los puertos de Nicaragua en 1984, por los ataques armados contra Puerto Sandino, Puerto Corinto, la Base Naval de Potosi, el Puerto de San Juan del Sur, contra lanchas patrulleras en Puerto Sandino, San Juan del Norte, y por otra serie de acciones armadas, además de condenar el embargo comercial decretado contra Nicaragua, actos todos que, según la Corte Internacional de Justicia, han tenido el fin de privar de su objeto y propósito al Tratado de Amistad, Comercio y Navegación suscrito en Managua por ambos países el 21 de enero de 1956"⁴.

El compendio del caso contencioso presentado ante la Corte por el gobierno de Nicaragua contra los Estados Unidos de América, que se iniciara el 9 de abril de 1984, es el siguiente: "El 26 de noviembre de 1984, en vista pública la Corte emitió su fallo, cuya parte dispositiva reza como sigue:

"La Corte.

1. a) *Decide*: por 11 votos contra 5, que tiene competencia para examinar la solicitud presentada por la República de Nicaragua el 9 de abril de 1984, de acuerdo con los párrafos 2 y 5 del Artículo 36 del Estatuto de la Corte;

4 Texto mimeografiado de la intervención del P. Miguel D'Escoto. Ministro del Exterior de la República de Nicaragua ante la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, nov. 3 de 1986.

b) *Decide*: Por 14 votos contra 2, que tiene competencia para examinar la solicitud presentada por la República de Nicaragua el 9 de abril de 1984, en la medida en que esa solicitud se refiere a una controversia relativa a la interpretación o aplicación del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre los Estados Unidos de América y la República de Nicaragua firmado en Managua el 25 de enero de 1956, sobre la base del Artículo XXIV de este Tratado.

c) *Decide*: por 15 votos contra 1, que tiene competencia para conocer del caso.

2. *Decide*: Por unanimidad, que la solicitud mencionada es admisible”.

En este estado del proceso el agente de los Estados Unidos rechazó una vez más la competencia de la Corte para conocer del asunto.

El 27 de junio de 1986 y ajustándose al rigor procedimental la Corte en vista pública aprobó el siguiente texto de la parte dispositiva del fallo.

“La Corte:

1. *Por 11 votos contra 4*

Decide que, al pronunciarse sobre la controversia que se le ha sometido en la solicitud que presentó la República de Nicaragua el 9 de abril de 1984, la corte ha de aplicar ‘la reserva del Tratado Multilateral’ que figura en acápite d) de la declaración de aceptación de jurisdicción presentada en virtud del párrafo 2. del Artículo 36 del Estatuto de la Corte por el gobierno de los Estados Unidos de América, depositada el 26 de agosto de 1946

2. *Por 12 votos contra 3*

Rechaza la justificación de legítima defensa colectiva invocada por los Estados Unidos de América en relación con las actividades militares y paramilitares en Nicaragua, y contra Nicaragua, objeto de este caso.

3. *Por 12 votos contra 3*

Decide que los Estados Unidos de América, al entrenar, armar, equipar, financiar y abastecer a las fuerzas contras o al estimular, apoyar y ayudar por otros medios las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua han actuado, en perjuicio de la República

de Nicaragua infringiendo la obligación que les incumbe con arreglo al Derecho Internacional Consuetudinario de no intervenir en los asuntos de otro Estado.

4. Por 12 votos contra 3

Decide que los Estados Unidos de América, con ciertos ataques realizados contra territorio nicaragüense en 1983 y 1984, a saber, los ataques contra Puerto Sandino los días 13 de septiembre y 14 de octubre de 1983; un ataque contra Corinto el 10 de octubre de 1983; un ataque contra la Base Naval de Potosí los días 4 y 5 de enero de 1984, un ataque contra San Juan del Sur el 7 de marzo de 1984, y un ataque contra San Juan del Norte el 9 de abril de 1984, y, que, además con los actos de intervención mencionados en el inciso 3) del presente, que implican el uso de la fuerza, han actuado, en perjuicio de la República de Nicaragua, infringiendo la obligación que les incumbe con arreglo al Derecho Internacional Consuetudinario de no usar la fuerza en contra de otro Estado.

5. Por 12 votos contra 3

Decide que los Estados Unidos de América, al dirigir o autorizar vuelos sobre territorio nicaragüense, y con los actos imputables a los Estados Unidos mencionados en el inciso 4) del presente, han actuado, en perjuicio de la República de Nicaragua, infringiendo la obligación que les incumbe con arreglo al Derecho Internacional Consuetudinario de no violar la soberanía de otro Estado.

6. Por 12 votos contra 3

Decide que al colocar minas en las aguas internas o territoriales de la República de Nicaragua durante los primeros meses de 1984, los Estados Unidos de América, en perjuicio de la República de Nicaragua, infringieron las obligaciones que les incumbe con arreglo al Derecho Internacional Consuetudinario de no usar la fuerza contra otro Estado, no intervenir en sus asuntos, no violar su soberanía y no intervenir su comercio marítimo pacífico.

7. Por 14 votos contra 1

Decide que con los actos señalados en el inciso 6) del presente fallo, los Estados Unidos de América, en perjuicio de la República de Nicaragua, han

infringido las obligaciones que les incumben en virtud del Artículo 19 del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre los Estados Unidos de América y la República de Nicaragua, firmado en Managua el 21 de enero de 1956.

8. Por 14 votos contra 1

Decide que los Estados Unidos de América, al no dar a conocer la existencia y la ubicación de las minas por ellos colocadas, mencionadas en el Inciso 6) del presente fallo, han infringido las obligaciones que les incumben con arreglo al Derecho Internacional Consuetudinario a ese respecto.

9. Por 14 votos contra 1

Decide que los Estados Unidos de América, al elaborar en 1983 un Manual titulado "Operaciones Sicológicas en Guerra de Guerrillas" y al difundirlo a las fuerzas contras, han estimulado la comisión por éstas de actos contrarios a los principios generales al Derecho Humanitario; pero no estima que haya bases para llegar a la conclusión de que los actos de ese tipo que puedan haberse cometido sean imputables a los Estados Unidos de América como actos de los Estados Unidos de América.

10. Por 12 votos contra 3

Decide que los Estados Unidos de América, con los ataques en territorio nicaragüense señalados en el Inciso 4) del presente Fallo, y al declarar un embargo general del comercio con Nicaragua el 1o. de mayo de 1985, ha cometido actos encaminados a privar de su objeto y finalidad el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre las partes, firmado en Managua el 25 de enero de 1956.

11. Por 12 votos contra 3

Decide que los Estados Unidos de América, con los ataques en territorio nicaragüense señalados en el Inciso 4) del presente Fallo, y al declarar un embargo general del comercio con Nicaragua el 1o. de mayo de 1985, han obrado en violación de las obligaciones que les incumben con arreglo al Artículo 19 del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre las partes, firmado en Managua el 21 de enero de 1956.

12. *Por 12 votos contra 3*

Decide que los Estados Unidos de América deben poner término inmediatamente y abstenerse de toda acción que pueda constituir una violación de las obligaciones jurídicas anteriormente mencionadas.

13. *Por 12 votos contra 3*

Decide que los Estados Unidos de América tienen la obligación de indemnizar a la República de Nicaragua de todos los perjuicios causados a Nicaragua por las infracciones de obligaciones que les incumben con arreglo al Derecho Internacional Consuetudinario anteriormente enumerados.

14. *Por 14 votos contra 1*

Decide que los Estados Unidos de América tienen la obligación de indemnizar a la República de Nicaragua de todos los perjuicios causados en Nicaragua por las infracciones del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre las partes firmado en Managua el 21 de enero de 1956.

15. *Por 14 votos contra 1*

Decide que la forma y el monto de esa indemnización, a falta de acuerdo entre las partes, será determinado por la Corte, y reserva a estos efectos el procedimiento ulterior en el caso.

16. *Por unanimidad*

Recuerda a ambas partes su obligación de buscar una solución de sus controversias por medios pacíficos de conformidad con el Derecho Internacional⁵.

El Artículo 36 del Estatuto de la Corte, ya transcrito, es tajante al afirmar que en lo referente a si la Corte tiene jurisdicción en un determinado caso, es a la misma Corte a quien corresponde decidirlo.

De ahí el argumento del gobierno de los Estados Unidos, de no aceptar la competencia de la Corte en el asunto de Nicaragua, en

5 Informe de la Corte Internacional de Justicia, agosto 1o. de 1985 - julio 31 de 1986, Asamblea General. Documentos oficiales. Cuadragésimo primer período de sesiones, suplemento No. 4, (A/41/4), Naciones Unidas.

materia que ella misma decidió, y que reafirma en las siguientes palabras, del párrafo 27 de la Sentencia.

“Cuando un Estado calificado como Parte en los procedimientos ante la Corte, decide no comparecer o no defender su caso, la Corte generalmente lamenta ese hecho, porque una decisión de esa naturaleza obviamente tiene un impacto negativo en la sana administración de justicia”. (Véase, *Fisheries Jurisdiction*, I.C.J. Reports 1973, pág. 7, parr. 12; pág. 54, parr. 13; I.C.J. 1974, pág. 9, parr. 17; pág. 181, parr. 18; *Nuclear Test*, I.C.J. Reports 1974, pág. 257, parr. 15; pág. 461, parr. 15; *Aegean Sea Continental Shelf*, I.C.J. Report 1978, pág. 7, parr. 15; *United States Diplomatic and Consular Staff in Teheran*, I.C.J. Report 1980, pág. 19, parr. 33).

“En el presente caso, la Corte deplora aún más la decisión del Estado demandado de no participar en esta fase del procedimiento, porque esa decisión fue adoptada después de que los Estados Unidos había participado plenamente en los procedimientos relativos a la indicación de medidas provisionales; y en lo relativo a la competencia y admisibilidad. Con el hecho de haber tomado parte en los procedimientos para argumentar que la Corte carecía de competencia, los Estados Unidos admitieron que la Corte tiene la facultad de decidir su propia competencia para pronunciarse sobre el fondo. No es posible alegar que la Corte tiene competencia sólo para declarar que carece de ella. En el curso normal de los acontecimientos, la comparecencia de una parte ante la Corte conlleva que acepta la posibilidad de que la Corte falle en su contra. Además, la Corte debe subrayar que la no comparecencia de una Parte en cualquier fase de los procedimientos, en ninguna circunstancia afecta la validez de los fallos. Esa validez no depende tampoco de que la Parte acepte el fallo. El hecho de que un Estado pretenda ‘reservar sus derechos’ con respecto a una decisión futura de la Corte, después de que la Corte ha determinado que tiene competencia, evidentemente, no tiene efecto en la validez de esa decisión. De conformidad con el Párrafo 6 del Artículo 36 de su Estatuto, la Corte es competente para resolver toda controversia relativa a su propia competencia y su fallo a ese respecto, como lo es en lo referente al fondo del juicio, es definitivo y obligatorio para las partes de conformidad con los artículos 59 y 60 del Estatuto” (Véase, *Corfu Channel, Judgement of 15 december 1949*, I.C.J. Reports 1949, pág. 248)⁶.

6 Idem. *Ibidem*.

Ante la renuencia del gobierno de los Estados Unidos de acatar el fallo de la Corte Internacional de Justicia, se sometió a consideración del Consejo de Seguridad, el Proyecto de Resolución suscrito por el Congo, Emiratos Arabes Unidos, Ghana, Madagascar y Trinidad y Tobago, tendiente a recordar a los Estados Unidos la obligación de acatar la sentencia de la Corte. Tal solicitud se fundamentó en el Artículo 94, cuya redacción persigue precisamente conminar a los países renuentes al cumplimiento estricto y oportuno de los fallos de la Corte Internacional. El veto que interpusieron los Estados Unidos a dicho proyecto de resolución, fue objeto de controversia sobre si acerca de puntos de procedimiento es válida tal medida.

Indudablemente el hecho más importante ocurrido en el 41 período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, fue la aprobación de la siguiente resolución, con mayoría de 94 afirmaciones, contra tres votos negativos y 47 abstenciones, mediante la cual la Asamblea le dio vigoroso respaldo a la Corte Internacional de Justicia, demostrando una vez más, que la paz fundada sobre el derecho sigue constituyendo el anhelo compartido de los estados grandes y pequeños.

Colombia, fiel a su tradición jurídica, intervino en el debate de la Asamblea General a través del Jefe de la Misión Diplomática ante las Naciones Unidas, para apoyar el proyecto de resolución, e insistir en la importancia de defender la Sentencia de la Corte como el mejor cimiento para la paz internacional.

El texto de la Resolución es el siguiente:

“La Asamblea General,

Habiendo escuchado la declaración formulada por el Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Nicaragua:

Recordando las Resoluciones 530 (1983) de 19 de mayo de 1983 y 562 (1985) de 10 de mayo de 1985 del Consejo de Seguridad;

Consciente de que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia es el órgano judicial principal de las Naciones Unidas y que cada miembro se compromete a cumplir la decisión de la Corte en todo litigio en que sea parte;

Considerando que el Párrafo 6 del Artículo 36 del Estatuto de la Corte estipula que 'en caso de disputa en cuanto a si la Corte tiene o no jurisdicción, la Corte decidirá';

Tomando nota del fallo emitido por la Corte Internacional de Justicia el 27 de junio de 1986 en el caso de 'actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua';

Habiendo examinado los hechos ocurridos en y contra Nicaragua después de emitirse el mencionado fallo, en particular la financiación continua por los Estados Unidos de América de actividades militares y de otra índole en y contra Nicaragua;

Subrayando que, en virtud del Derecho Internacional Consuetudinario, los Estados tienen la obligación de no intervenir en los asuntos internos de otros Estados.

1. *Hace un llamamiento urgente* para que se aplique en forma cabal e inmediata el fallo de la Corte Internacional de Justicia emitido el 27 de junio de 1986 en el caso 'Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua', de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas;

2. *Pide* al Secretario General que mantenga informada a la Asamblea General acerca de la aplicación de la presente Resolución⁷.

7 La Comisión Independiente para el respeto al Derecho Internacional, entidad privada constituida por especialistas norteamericanos en la materia, consigna las siguientes conclusiones, dirigidas al Gobierno de los Estados Unidos: "La Comisión con todo respeto insta al Gobierno de los Estados Unidos a que revoque su decisión del 7 de octubre y reasuma su posición de avanzada en defensa de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia, realizando todos los esfuerzos tendientes a persuadir a otros gobiernos y pueblos a actuar en el mismo sentido".

Revista de la Comisión Internacional de Juristas. Número 36.

ANEXO AL CAPÍTULO VI SENTENCIAS DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA*

Sentencias:

1. El 17 de agosto de 1923, en el caso de Gran Bretaña, Francia, Italia y Japón (con la intervención de Polonia) v. Alemania, referente al régimen del canal de Kiel establecido según el artículo 380 del Tratado de Versalles (buque Wimbledon).

2. El 30 de agosto de 1924, en el caso de Grecia v. Gran Bretaña, relativo a las concesiones Mavrommatis en Palestina.

3. El 12 de septiembre de 1924, en el caso de Bulgaria v. Grecia, concerniente a la interpretación del artículo 179, anexo, part 4, del tratado de Neuilly (caso de procedimiento sumario).

4. El 26 de marzo de 1925, en el caso de Bulgaria v. Grecia, referente a la interpretación de la sentencia núm. 3 (caso de procedimiento sumario).

5. El 26 de marzo de 1925, en el caso de Grecia v. Gran Bretaña, concerniente a las concesiones Mavrommatis en Jerusalén.

6. El 25 de agosto de 1925, en el caso de Alemania v. Polonia, relativo a ciertos intereses alemanes en la Alta Silesia polaca (jurisdicción).

7. El 25 de mayo de 1926, en el caso de Alemania v. Polonia relativo a ciertos intereses alemanes en la Alta Silesia polaca (fondo).

* "En estricto derecho el nuevo Tribunal no es el sucesor del antiguo. De hecho es una continuación del mismo. Esto se reconoce en el Art. 92 de la Carta que establece que el Tribunal funcionará de acuerdo con su Estatuto Anexo a la Carta como parte integrante de ella 'basado en el Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia Internacional'. Oppenheim, *Tratado de Derecho Internacional Público*, tomo II, vol. I, Barcelona, 1966.

8. El 26 de julio de 1927, en el caso de Alemania v. Polonia, concerniente a una demanda de indemnización con respecto a la fábrica de Chorzów (jurisdicción).

9. El 7 de septiembre de 1927, en el caso de Turquía v. Francia relativo al navío *Lotus*.

10. El 10 de octubre de 1927, en el caso de Grecia v. Gran Bretaña, concerniente a la readaptación de las concesiones Mavrommatis en Jerusalén (jurisdicción).

11. El 16 de diciembre de 1927, en el caso de Alemania v. Polonia, referente a la interpretación de las sentencias núms. 7 y 8 (la fábrica de Chorzów).

12. El 26 de abril de 1928, en el caso de Alemania v. Polonia, relativo a los derechos de las minorías en la Alta Silesia (escuelas de minorías).

13. El 13 de noviembre de 1928, en el caso de Alemania v. Polonia, referente a la demanda de indemnización con respecto a la fábrica de Chorzów (fondo).

14. El 12 de julio de 1929, en el caso de Francia v. Yugoslavia, concerniente a los empréstitos serbios emitidos en Francia.

15. El 12 de julio de 1929, en el caso de Francia v. Brasil, relativo a los empréstitos federales brasileños emitidos en Francia.

16. El 10 de septiembre de 1929, en el caso de Alemania v. Checoslovaquia, Gran Bretaña, Francia, Dinamarca y Suecia v. Polonia, referentes a la jurisdicción territorial de la Comisión Internacional del río Oder.

17. El 7 de junio de 1932, en el caso de Francia v. Suiza, concerniente a las zonas francas de la Alta Saboya y al distrito de Gex.

18. El 24 de junio de 1932, en el caso relativo a la interpretación del estatuto de Memel (jurisdicción).

19. El 11 de agosto de 1932, en el caso concerniente a la interpretación del estatuto de Memel.

20. El 5 de abril de 1933, en el caso de Dinamarca v. Noruega relativo a Groenlandia Oriental.

21. El 15 de diciembre de 1933, en el caso de la Universidad de Peter Pázmány v. Estado de Checoslovaquia, referente a una apelación de la sentencia del Tribunal arbitral mixto húngaro-checoslovaco.

22. El 17 de marzo de 1934, en el caso de Francia v. Grecia, relativo a los faros.

23. El 12 de diciembre de 1934, en el caso Oscar Chinn entre Gran Bretaña y Bélgica.

24. El 16 de diciembre de 1936, en el caso Pajzs, Czáky, Esterházy entre Hungría y Yugoslavia (apelación de las sentencias del Tribunal arbitral mixto húngaro-yugoslavo).

25. El 28 de junio de 1937, en el caso entre Bélgica y Holanda concerniente a la desviación de las aguas del Mosa.

26. El 8 de octubre de 1937, en el caso entre Francia y Grecia referente a los faros de Creta y Samos.

27. El 14 de junio de 1938, en el caso entre Italia y Francia relativo a los fosfatos en Marruecos (Objeciones preliminares).

28. El 28 de febrero de 1939, en el caso entre Estonia y Lituania concerniente a la línea del ferrocarril Panevezys-Saldutiskis.

29. El 4 de abril de 1939, en el caso entre Bélgica y Bulgaria referente a la Compañía de electricidad de Sofía y Bulgaria (objeción preliminar)

30. El 15 de junio de 1939, en el caso entre Bélgica y Grecia relativo a la "Société Commerciale de Belgique".

31. El 25 de marzo de 1949, en el caso del canal de Corfú entre Gran Bretaña y Albania (objeción preliminar)

32. El 9 de abril de 1949, en el caso del canal de Corfú entre Gran Bretaña y Albania (fondo)

33. El 15 de diciembre de 1949, en el caso del canal de Corfú entre Gran Bretaña y Albania (valoración de daños)

34. El 20 de noviembre de 1950, en el caso del asilo (Colombia v. Perú).

35. El 13 de junio de 1951, en el caso Haya de la Torre (Colombia v. Perú).

36. El 18 de diciembre de 1951, en el asunto de las pesquerías (Gran Bretaña v. Noruega).

37. El 1 de julio de 1952, en el caso Ambatielos (Grecia v. Reino Unido) (excepciones preliminares).

38. El 22 de julio de 1952, en el asunto de la Anglo-Iranian Oil Co. (Gran Bretaña v. Persia) (excepciones preliminares).

39. El 27 de agosto de 1952, en el caso de los súbditos norteamericanos en Marruecos (Francia v. Estados Unidos).

40. El 19 de mayo de 1953, en el asunto Ambatielos (Grecia v. Gran Bretaña) (fondo).

41. El 17 de noviembre de 1953, en el caso Minquiers y Ecrehous (Gran Bretaña v. Francia).

42. El 18 de noviembre de 1953, en el asunto Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala) (excepciones preliminares)

43. El 15 de junio de 1954, en el caso del oro italiano (Italia v. Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos) (cuestión preliminar).

44. El 6 de abril de 1955 en el asunto Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala).

45. El 6 de julio de 1957, en el caso de los empréstitos noruegos (Francia v. Noruega)

46. El 26 de noviembre de 1957, en el asunto del derecho de paso por territorio indio (Portugal v. India) (excepciones preliminares).

47. El 28 de noviembre de 1958, sobre la aplicación del convenio de 1902 relativo a la tutela de menores (Países Bajos v. Suecia).

48. El 21 de marzo de 1959, en el caso de Interhandel (Suiza v. Estados Unidos).

49. El 26 de mayo de 1959, en el asunto del incidente aéreo de 1955 (Israel v. Bulgaria).

50. El 20 de junio de 1959, en el caso de la soberanía sobre ciertas parcelas fronterizas (Bélgica v. Países Bajos).

51. El 12 de abril de 1960, en el asunto del derecho de paso (Portugal v. India) (fondo).

52. El 18 de noviembre de 1960, en el caso de la sentencia arbitral dada por el Rey de España en 1906 (Honduras v. Nicaragua).

53. El 26 de mayo de 1961, en el asunto del templo de Preah Vihear (Camboya v. Tailandia).

54. El 15 de junio de 1962, en el caso del templo Preah Vihear (Camboya v. Tailandia) (fondo).

55. El 21 de diciembre de 1962, en el asunto del Sudoeste africano (Etiopía v. Africa del Sur; Liberia v. Africa del Sur).

56. El 2 de diciembre de 1963, en el caso del Camerún septentrional (Camerún v. Gran Bretaña).

57. El 24 de julio de 1964, en el asunto de la Barcelona Traction (Bélgica v. España) (excepciones preliminares).

58. Sentencia sobre el Sudeste africano, segunda fase, 1966.

59. Plataforma Continental del Mar del Norte. Sentencia, 1969.

60. Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Segunda Fase, Sentencia 1970.

61. Competencia en materia de pesquerías. (Reino Unido e Islandia. Sentencia 1973).

62. Competencia en materia de pesquerías. (Rep. Federal de Alemania e Islandia). Sentencia 1973.

63. Competencia en materia de pesquerías. (Reino Unido e Islandia). Sentencia 1974.

64. Competencia en materia de pesquerías. (rep. Federal de Alemania e Islandia). Sentencia 1974.

65. Ensayos nucleares (Australia y Francia). Sentencia 1974.

66. Ensayos nucleares (Nueva Zelanda y Francia). Sentencia 1974.
 67. Plataforma Continental del Mar Egeo, Sentencia 1978.
 68. Personal Diplomático y Consular de los Estados Unidos en Teherán. Sentencia 1980.
 69. Plataforma Continental (Túnez) Jamahiriya árabe Libia. Sentencia 1981.
 70. Plataforma Continental (Túnez). Jamahiriya árabe Libia. Sentencia 1982.
 71. Plataforma Continental, Jamahiriya y Malta. Solicitud de fin de intervención. Sentencia 1984.
 72. Delimitación de la Frontera marítima en la región del Golfo del Maine. Sentencia 1984.
 73. Plataforma Continental Jamahiriya Arabe y Malta. Sentencia 1975.
 74. Sentencia del 27 de junio de 1986 sobre actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua.
-

VII

LAS SOLUCIONES PACÍFICAS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO Y SU CRISIS ACTUAL

Preparativos para el Congreso de Panamá de 1826. El papel de la República de Colombia. Misiones de Joaquín Mosquera al Sur y de Miguel Santamaría a México. Convocatoria de Simón Bolívar. Contribución del General Santander a la idea americana. Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua. Panamá 1826. Convención de Contingentes. Traslado del Congreso a Tacubaya. Congresos hispanoamericanos de carácter político en el Siglo XIX. Convocatoria de la Primera Conferencia Panamericana en Washington. Adopción del Arbitraje como principio del Derecho Internacional Americano. Las Conferencias de Paz de La Haya y sus repercusiones en el hemisferio. Pacto Gondra y comisiones de investigación. Las soluciones pacíficas y el fracaso del arbitraje obligatorio. Instrumentos suscritos durante la VI y VII conferencias interamericanas. El Pacto Saavedra-Lamas. Los trabajos de la Conferencia Interamericana de Montevideo. El Tratado Interamericano de buenos oficios y mediación. El Pacto de Bogotá como instrumento inaplicable. Las reformas a la Carta de Bogotá y las soluciones pacíficas. Crisis actual del Sistema Interamericano de soluciones pacíficas.

En el hemisferio americano las soluciones pacíficas han sido uno de los temas de más dilatada trayectoria que remonta orígenes a las primeras manifestaciones de nuestra conducta internacional.

Para orgullo de Colombia nos incumbe la responsabilidad de haber promovido los primeros actos convencionales, llamados a hacer el tránsito de los postulados teóricos, a convenios solemnes pactados entre países pertenecientes a la comunidad hispanoamericana. Si bien es cierto, que al lado de Bolívar, estuvieron Francisco de Paula Santander, José Cecilio del Valle, Lucas Alamán, Bernardo de Monteagudo y tantos otros, recabando acerca de los beneficios de la unidad y la política conjunta para defender la independencia, no es menos cierto que sólo el gobierno de la República de Colombia puso en práctica mecanismos operativos para convertir los postulados, en acción de gobierno. Es fácil reclamar la paternidad de ciertas

ideas cuando éstas se circunscribieron al ámbito de artículo periodístico o de discursos de academia. Lo que vale es haber puesto en marcha, como obra solidaria, la política de la unidad americana utilizando el aparato del Estado al servicio de la causa. Tal fue el papel de Colombia, de la Gran República, constituida por la Nueva Granada, Venezuela, Panamá y el Ecuador, cuando en su nombre el gobierno de Bogotá envió los primeros plenipotenciarios para concertar los acuerdos indispensables para sellar mancomunadamente la causa de la libertad. La supervivencia, por entonces, de importantes reductos de la Corona, convirtieron inicialmente en prioritario, el propósito de aunar los ejércitos para que la independencia fuera preservada de cualquier golpe de mano de las tropas monárquicas al reafirmar los derechos de Fernando VII.

La idea interamericana surgió del sentimiento espontáneo de los pueblos al considerar que la causa de la emancipación no sería exitosa, sino en la medida en que la unidad entre las jóvenes repúblicas, mostrara frente común ante los intentos de la reconquista española o de intervención de la Santa Alianza. El que la primera página de la diplomacia colombiana, igual que de las otras repúblicas, fuese el gestionar el reconocimiento de la independencia por parte de las potencias europeas y de los Estados Unidos, indica hasta qué punto la política exterior se convertía en condición para consolidar los éxitos alcanzados en los campos de batalla. El que los movimientos emancipadores no se considerasen hechos aislados, sino como el despertar de pueblos que se identificaban en los principios de la soberanía popular y del respeto a los Derechos del Hombre y del Ciudadano, comprueba la identidad filosófica del movimiento libertario. El llamamiento a la unidad de los pueblos americanos se hizo a nombre de la defensa de las instituciones conquistadas.

Las misiones diplomáticas enviadas por el Gobierno de Colombia al Perú, Chile, Buenos Aires y Méjico, a partir de 1821, con el objeto de obtener el apoyo de los respectivos gobiernos a la Confederación proyectada, así como para asegurar la concurrencia al futuro Congreso de Panamá, tienen la impronta de los acontecimientos precursores que trazarían la línea de conducta de los países hispanoamericanos en los años subsiguientes.

Las de don Joaquín Mosquera, al sur, y de don Miguel Santamaría, a Méjico, marcan hito destacado. Dijo el Libertador en las instrucciones a los plenipotenciarios: "Nada en este momento interesa tanto al gobierno de Colombia como la formación de una liga verdaderamente americana.

La Confederación proyectada no debe fundarse únicamente en el principio de una alianza defensiva y ofensiva ordinaria; debe en cambio, ser más estrecha que la que se ha formado recientemente en Europa contra la libertad de los pueblos. Es necesario que la nuestra sea una sociedad de naciones - hermanas, separadas por ahora en el ejercicio de su soberanía por el curso de los acontecimientos humanos, pero unidas, fuertes y poderosas para sostenerse contra las agresiones del poder extranjero. Es indispensable que ustedes encarezcan la necesidad que hay de poner desde ahora los cimientos de un cuerpo anfictiónico o Asamblea de Plenipotenciarios que dé impulso a los intereses comunes de los estados americanos, que dirima las discordias que puedan suscitarse en lo venidero entre pueblos que tienen unas mismas costumbres y unas mismas hábitos, pero que por falta de una institución tan santa pueden quizá encender las guerras funestas que han asolado a otras regiones menos afortunadas.

“El gobierno y el pueblo de Colombia están dispuestos a un fin tan saludable y desde luego se prestarán a enviar dos o más plenipotenciarios, al lugar que se designare, siempre que los demás Estados se presten a ello. Entonces podríamos, de común acuerdo, demarcar las atribuciones de esta Asamblea verdaderamente augusta. Usted está autorizado para arreglar este punto interesante con los gobiernos supremos del Perú, Chile y Buenos Aires, si así lo juzgasen también útiles y necesarios”¹.

El tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, celebrado entre Colombia y el Perú el 6 de julio de 1822, es una de las piezas más afortunadas de la diplomacia americana, en los albores de la Independencia. El artículo 2o. dice: “La República de Colombia y el Estado del Perú se prometen por tanto, y contraen espontáneamente un pacto perpetuo de alianza íntima y amistad firme y constante para su defensa común, para la seguridad de su independencia y libertad, y para su bien recíproco y general, y para su tranquilidad interior; obligándose a socorrerse mutuamente y rechazar en común todo ataque e invasión que pueda de alguna manera amenazar su existencia política”.

En el artículo 9o. se condensa el espíritu conciliador del Tratado, preestableciendo mecanismo diplomático para resolver las posibles disputas en la demarcación de las líneas fronterizas, lo cual para la época, parecía el más grave riesgo de discrepancias.

1 Pedro A. Zubieta, *Apuntaciones sobre las primeras misiones diplomáticas de Colombia*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1924, p. 117 ss.

Artículo 9o. "La demarcación de los límites precisos que hayan de dividir los territorios de la República de Colombia y el Estado del Perú, se arreglarán por un convenio particular, después que el próximo Congreso Constituyente del Perú haya facultado al poder Ejecutivo del mismo Estado para arreglar este punto; y las diferencias que puedan ocurrir en esta materia, se determinarán por los medios conciliatorios y de paz, propios de dos naciones hermanas y confederadas".

Al lado del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua*, Mosquera y Montegudo suscribieron tratado adicional, orientado a asegurar la presencia del Perú en la proyectada reunión de Panamá. El espíritu del Congreso, se inspiraba en el propósito de constituir la unidad defensiva frente a las agresiones externas, y servir de instrumento conciliador en las posibles disputas que surgieran entre los nuevos Estados. El artículo 1o. del Convenio Adicional, decía: "1. Para estrechar más los vínculos que deben unir en lo venidero a ambos Estados, y allanar cualquiera dificultad que pueda presentarse e interrumpir de algún modo su buena correspondencia y armonía, se formará una asamblea compuesta de dos plenipotenciarios por cada parte, en los términos y con las mismas formalidades, que en conformidad con los usos establecidos, deben observarse para el nombramiento de los ministros, de igual clase cerca de los gobiernos de las naciones extranjeras".

No acompañó a don Joaquín Mosquera la misma buena estrella durante su paso por Chile y Buenos Aires. En algunos casos, los temores a la hegemonía colombiana, y en otros, el aislacionismo y desconocimiento de la interdependencia, condujeron a pesar de la cortesía y el formalismo, a que sus planteamientos no obtuviesen la respuesta deseada. La ausencia de ambos gobiernos de la cita de Panamá en 1826, lo confirmaron plenamente.

La misión de don Miguel Santamaría a México, nombrado por El Libertador a fines de 1821, como enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, tuvo singular desarrollo. Siguiendo fielmente las instrucciones de don Pedro Gual, consagró sus esfuerzos a pactar la alianza defensiva, así como el compromiso de garantizar recíprocamente

* Este convenio es el primero de una serie de tratados Americanos en los cuales se consigna el principio de Arbitraje y así mismo, debemos señalarlo como luminar magnífico que esclarece la senda de las naciones americanas en su peregrinación hacia un ideal de justicia.
Francisco José Urrutia, op. cit.

la integridad territorial. El plan de operaciones para la escuadra combinada de México y Colombia, llamado a conseguir la independencia de Cuba, y abatir la escuadra española, es quizás uno de los capítulos más audaces de nuestra diplomacia, el cual, junto con el Acuerdo para obtener la rendición de la fortaleza de San Juan de Ulúa, todavía en manos de realistas, muestran hasta qué punto nuestras relaciones internacionales se iniciaron bajo el horizonte de los grandes ideales.

El Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua suscrito el 3 de octubre de 1823 por don Miguel Santamaría y don Lucas Alamán, se inspira en cláusulas semejantes al firmado en el Perú por Mosquera. En 1825, don Pedro Molina como Plenipotenciario de Centroamérica ante el gobierno de Colombia, firma el tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, con el cual se cierra el ciclo de los convenios preparatorios al Congreso de Panamá. Colombia se convertía así en protagonista de la política concertada, sentando las bases, que en el futuro, consolidarían la organización jurídica del hemisferio.

Desde Lima, (diciembre de 1824) el Libertador como Presidente de Colombia formula la invitación a los gobiernos al Congreso del Istmo. En tal mensaje, subraya: "Después de 15 años de sacrificios consagrados a la libertad de América, por obtener el sistema de garantías que, en paz y guerra, sea el escudo de nuestro nuevo destino, es tiempo ya de que los intereses que nos unen entre sí a las repúblicas americanas, antes colonias, tengan una base fundamental que eternice, si es posible, la duración de estos gobiernos.

"Entablar aquel sistema y consolidar el poder de este gran cuerpo político, pertenece al ejercicio de una autoridad sublime, que dirija la política de nuestros gobiernos, cuyo influjo mantenga la uniformidad de sus principios, y cuyo nombre sólo calme nuestras tempestades. Tan respetable autoridad no puede existir sino en una Asamblea de Plenipotenciarios nombrados por cada una de nuestras repúblicas y reunidos bajo los auspicios de nuestra victoria, obtenida por nuestras armas contra el poder español"².

El mismo Libertador recuerda el antecedente de las misiones al Perú, Chile y Buenos Aires, así como a México, para confirmar el hilo

2 Simón Bolívar, *Obras completas*, Tomo II, Vicente Lecuna, compilador. La Habana, Editorial Lex, 1947, pp. 10-12 ss.

conductor de la política colombiana, orientada a preparar el gran suceso: "Profundamente penetrado de estas ideas, dice, invité en 1822 como Presidente de la República de Colombia a los gobiernos de México, Perú, Chile y Buenos Aires, para que formásemos una confederación, y reuniésemos en el istmo de Panamá u otro punto elegible a pluralidad de una asamblea de plenipotenciarios de cada Estado 'que nos sirviese de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete en los tratados públicos cuando ocurran dificultades, y de conciliador, en fin de nuestras diferencias'"³.

Las instrucciones del secretario de Relaciones Exteriores, don José Rafael Revenga, a los plenipotenciarios de Colombia ante el Congreso, son particularmente explícitas en el propósito de reafirmar los principios que inspiraron los tratados de Unión, Liga y Confederación Perpetua, ya suscritos, y buscar el acuerdo acerca de los siguientes; conveniencia de fijar los contingentes de fuerzas terrestres y marítimas de la Confederación, el arreglo de los asuntos mercantiles, el detallar los derechos y funciones de los cónsules, la condenación del tráfico de esclavos de África, y particularmente, la reiteración de los propósitos de unidad, que habían inspirado la convocatoria.

El mismo Revenga, en 1816, afirmaba: "El Congreso ha sido instruido ya de que uno de los fines con que se ha convocado la Asamblea del Istmo, es el de acordar los medios de consolidar la libertad e independencia de los Estados aliados: y otro el de que ella sea el árbitro y conciliador de las diferencias que desgraciadamente ocurren entre los confederados (...) se les ha instruido a los plenipotenciarios que la Confederación sea siempre mediadora en las desavenencias entre algunos de sus miembros y una potencia extraña"⁴.

El general Santander tuvo, como Vicepresidente de la República en ejercicio, por ausencia de Bolívar, papel sobresaliente en la política americana, en particular por haber sido él quien invitara al gobierno de los Estados Unidos, así como a George Canning, Secretario de Negocios Extranjeros de S. M. B. El que la participación de los representantes de Norteamérica hubiese sufrido sinnúmero de contratiempos, hasta el

3 Idem, *Ibidem*.

4 Pedro A. Zubieta, *op. cit.*

punto de que ninguno de ellos llegara oportunamente al istmo no le quita a Colombia el papel de precursor de la unidad hemisférica, cuando se aunaron las voluntades de los dos libertadores para convertir la cita de Panamá, en certamen continental. Las debilidades de Bolívar por Inglaterra pueden explicarse en razón de la política del ministro Canning, en todo favorable a nuestra independencia, y frente a las presiones de la Santa Alianza para torcer nuestro destino.

En el Congreso tomaron asiento representantes de las repúblicas de Colombia, Centroamérica, Perú y Estados Unidos Mexicanos⁵. El más importante documento allí aprobado, fue el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, que sirvió de compendio de la política desarrollada por Colombia en los acuerdos anteriores, pero además, síntesis del pensamiento bolivariano y santanderista, que había inspirado la convocatoria del Congreso y hecho posible su realización.

En lo referente al estudio que nos ocupa, el Artículo 13, numeral 3 expresa el principio de las soluciones pacíficas, de manera clara: "Procurar la conciliación y mediación entre una o más de las potencias aliadas, o entre éstas con una o más potencias extrañas a la Confederación, que están amenazadas de un rompimiento o empeñadas en guerra por quejas de injurias, daños graves u otras causas". Lo transcrito se complementa en los artículos 16 y 17: "Artículo 16. Las partes contratantes se obligan y comprometen solemnemente a transigir amigablemente entre sí todas las diferencias que en el día existen o pueden existir entre algunas de ellas; y en caso de no terminarse (entre las potencias discordes), se llevará con preferencia a toda vía de hecho, para procurar su conciliación, a juicio de la Asamblea, cuya decisión no será obligatoria si dichas potencias no se hubiesen convenido explícitamente en que lo sea. "Artículo 17. Sean cuales fueren las causas de injurias, daños graves u otros motivos que alguna de las partes contratantes pueda producir contra otra u otras, ninguna de ellas podrá declararle la guerra y ordenar actos de represalia contra la República que se crea la ofensora, sin llevar antes su causa, apoyada en los documentos y comprobantes necesarios con una exposición circunstanciada del caso, a la decisión conciliatoria de la Asamblea General".

La redacción prolija de las cláusulas del Tratado de 1826, se confirma con la lectura del Artículo 18, en el cual se reitera el compromiso de

5 Como observadores concurren representantes del Reino Unido y Holanda.

buscar por medios pacíficos soluciones a cualquier diferendo: "Artículo 18. En el caso de que una de las potencias confederadas juzgue conveniente declarar la guerra o romper las hostilidades contra una potencia extraña a la presente Confederación deberá antes solicitar los buenos oficios, interposición y mediación de sus aliados y éstos estarán obligados a emplearlos del modo más eficaz posible. Si esta interposición no bastare para evitar el rompimiento, la Confederación deberá declarar si abraza o no, la causa del confederado; y aunque no la abraza no podrá, bajo ningún pretexto o razón, ligarse con el enemigo del confederado".

La acción precursora de los países latinoamericanos, presentes en el Congreso de Panamá, se confirma, comparándola con lo que ocurría por aquel tiempo en Europa, cuando la pentarquía no aceptaba otra brújula que la imposición de la paz a la fuerza.

Durante el Congreso del Istmo, también se aprobaron: la Convención de contingentes y el traslado del Congreso a Tacubaya. Ni uno ni otro pudieron tener operancia, porque el clima político de las naciones se había modificado sustancialmente y los peligros de reconquista se diluían, mientras la pugna entre los caudillos locales, concentraba el interés nacional, perdiendo de vista el conjunto de la realidad hemisférica.

El Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, ni los otros convenios suscritos en el istmo fueron ratificados por las partes. Pero ello no quiere decir que su letra y espíritu no hubiese seguido gravitando en la conciencia de los pueblos, hasta culminar, después de más de 120 años, en la Carta Orgánica del Sistema. (Bogotá, 1948). Tal aserto lo podemos comprobar en las reuniones ocurridas en el siglo XIX y posteriormente, en nuestra propia centuria, cuando políticas supuestamente novedosas no fueron sino el trasunto fiel del pensamiento bolivariano y santanderista.

Después de algunos intentos fallidos de México y Colombia, para retomar la causa de la unidad, la convocatoria del Congreso Latinoamericano en Lima en 1848, pretendió correr el telón para reabrir el debate de los grandes temas colectivos, después del fracaso de la reunión de Tacubaya.

En el Tratado de Confederación suscrito en Lima con ocasión del Congreso, igual a lo que ocurriera con el Tratado de Alianzas y Confederación de Washington de 1856, se refleja fielmente el pensamiento de los plenipotenciarios reunidos en Panamá y sus cláusulas no hacen otra

cosa que reproducir el espíritu de 1826, como germen de la gran empresa de mancomunidad continental.

En el Artículo 4o. del Tratado de Lima se dijo lo siguiente: "Cuando el Congreso de los Plenipotenciarios de las repúblicas confederadas no hallare justas las demandas que una de ellas haga por supuesta injuria recibida de otra potencia, o cuando una potencia extranjera, injuriada por alguna de las repúblicas confederadas, no hubiere podido obtener de ésta la debida reparación, hallada justa por Congreso de los Plenipotenciarios, éste excitará a los gobiernos de las demás repúblicas confederadas para que todos interpongan su mediación y buenos oficios, a fin de que se obtenga un avenimiento pacífico; pero si esto no se lograre, y por ello se abriere la guerra entre las dos naciones interesadas, las demás repúblicas confederadas permanecerán neutrales en la contienda".

El resto de las cláusulas del Tratado, sirven para recabar la urgencia del arreglo por vías pacíficas, particularmente, utilizando las negociaciones diplomáticas, los buenos oficios y la mediación. No cabe duda que los nuevos hechos ocurridos en el ámbito regional, reanimaban el interés por buscar mecanismos de solución amistosa. En el Congreso denominado Continental, reunido en Santiago de Chile en 1856, las naciones americanas angustiadas por las incursiones de Walker en Nicaragua y la guerra imperialista de los Estados Unidos contra México, decidieron volver la mirada a los llamamientos de solidaridad entre nuestros países. Igual fenómeno se presenta en el Tratado de Alianza y Confederación de Washington, suscrito el 9 de noviembre de 1856, entre la Nueva Granada, Guatemala, El Salvador, México, Perú, Costa Rica y Venezuela.

Con la convocatoria por parte del gobierno del Perú, del segundo Congreso Hispanoamericano, el 12 de marzo de 1865, se cierra el ciclo de las reuniones de carácter político, cuyos acuerdos y resoluciones infortunadamente no llegaron a tener vigencia.

El Tratado de Unión y Alianza Defensiva entre los Estados de América y el Tratado sobre Conservación de la Paz, fueron los documentos más importantes allí discutidos. El profesor Jesús M. Yepes, se refiere a ellos en los siguientes términos: "Quizás como fin primordial de la Confederación que todos estos tratados se esforzaban por establecer, está la prevención y la solución pacífica de todas las controversias y diferencias de los Estados confederados entre si o con Estados extranjeros

a la Confederación, mediante el arbitraje o la mediación del Congreso o Asamblea de Plenipotenciarios, que era el órgano máximo del sistema así previsto. En el Tratado de Panamá y en el pensamiento mismo de Bolívar, esta era una idea capital para los fines que se buscaban. Capital es también en los tratados que estamos analizando. Según el Tratado de Lima de 1848, (Artículo 21), el Congreso de Plenipotenciarios de las repúblicas confederadas servirá 'como mediador o árbitro' en todos los negocios concernientes a las relaciones entre repúblicas confederadas, con facultad de interpretar los tratados existentes entre ellas, cuando ocurran dudas sobre su significado. El Tratado Continental de Santiago de Chile (1856) dice que el Congreso de Plenipotenciarios tiene derecho para ofrecer su mediación en el caso de diferencias entre los Estados contratantes y ninguno de ellos podrá dejar de aceptar la mediación'. Lo que equivale a decir que la mediación tendría carácter obligatorio. Según el Tratado sobre la Conservación de la Paz del Congreso de Lima de 1864, artículos 1o., 2o. y 3o., la Asamblea de Plenipotenciarios nombrará el árbitro que pronunciará fallo inapelable sobre todas las diferencias, inclusive, las de límites entre las partes contratantes"⁶.

En pocas oportunidades se puede ofrecer monumento mejor acabado de idealismo político, que el contexto de las resoluciones de los congresos hispanoamericanos del siglo XIX. A tal perfección jurídica no hemos llegado todavía. Por el contrario, se observan signos reversales, cuando los hechos nos alejan del espíritu altruista de los precursores. No deja de ser paradójico el que mientras los legisladores internacionales perfeccionaban los modelos, la realidad de los hechos iba por el camino opuesto.

Desde el punto de vista de la eficacia, fue el llamado del gobierno de los Estados Unidos de América, el que sirvió de catalizador para el proceso inicial de las conferencias hemisféricas. Quienes siguen hablando de hispanoamericanismo, deben recordar que durante más de 60 años se hicieron numerosos intentos de aproximación y que todos resultaron fallidos.

El 29 de noviembre de 1881, el Secretario de Estado de los Estados Unidos envió carta circular invitando a los países a reunirse en la ciudad de Washington. "La actitud de los Estados Unidos, dijo, con respecto a la cuestión de la paz general del continente americano es bien conocida

6 J. M. Yepes, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas 1826-1954*, Tomo I, Caracas, 1955, p. 164.

por sus pertinentes esfuerzos en años anteriores para evitar las calamidades de la guerra, o cuando han fracasado esos esfuerzos, por sus consejos pacíficos o su recomendación del arbitraje imparcial para resolver los conflictos existentes.

“Esta actividad ha sido invariable; la hemos sostenido siempre con lealtad que no deja el menor pretexto para imputar a nuestro gobierno ningún motivo que no sea el humano y desinteresado de salvar a las naciones hermanas del continente americano de las cargas de la guerra”⁷.

El aplazamiento de la convocatoria, según la opinión de Francisco García Amador⁸, tuvo la ventaja de ampliar el temario, incluyendo aspectos económicos y comerciales. Finalmente el Congreso de la Unión Americana aprobó la Ley, sancionada el 24 de mayo de 1888, por medio de la cual se formalizaba la invitación para reunirse en Washington, con iniciativas de las cuales cabe destacar lo siguiente: “Discutir un convenio sobre plan definitivo de arbitraje para todas las cuestiones, disputas y diferencias que existen o puedan suscitarse entre los diferentes estados americanos, a fin de que todas las dificultades y cuestiones entre tales estados puedan terminarse pacíficamente y evitarse guerras, y la recomendación a los gobiernos respectivos para que lo adopten”.

No cabe duda acerca de que se vivía el auge de las soluciones arbitrales, como procedimiento ideal para dirimir las disputas internacionales. Pareciera que la influencia del gobierno norteamericano se centrara en este género de solución amistosa, que seguiría siendo materia de las sucesivas conferencias panamericanas.

Durante la reunión de Washington se adoptó el arbitraje como principio de Derecho Internacional Americano para la solución de diferencias o contiendas entre distintos Estados. En este documento se exceptuaban aquellos asuntos que, a juicio exclusivo de las partes comprometieran su independencia. Dicho tratado fue suscrito por: Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Uruguay y Venezuela.

7 Francisco García Amador, *Sistema Interamericano a través de tratados, convenciones y otros documentos*, Vol. I, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Washington, 1981, p. 60.

8 *Idem*, *Ibidem*, p. 66.

La segunda Conferencia Panamericana se efectuó en Méjico entre el 22 de octubre de 1901 y el 31 de enero de 1902. En ella se limitaron los plenipotenciarios a recomendar la adhesión a las convenciones de La Haya. Otro instrumento fue aquel en el cual las partes se obligaban a someter al arbitraje todas las controversias que no pudiesen ser resueltas por la vía diplomática, y que no afectasen la independencia ni el honor nacionales. En el convenio también se hacía referencia al recurso de los buenos oficios y a las comisiones de investigación y mediación. El mecanismo arbitral se contemplaba en el Tratado sobre Reclamaciones por Daños y Perjuicios Secundarios, para el evento que dichas controversias fuesen lo suficientemente importantes, lo cual no llegó a acontecer.

J. J. Caicedo Castilla comenta así la tercera Conferencia Interamericana llevada a efecto en Río de Janeiro en 1907. "Hecho saliente de su inauguración fue el discurso del secretario de Estado señor Elihu Root. En efecto, la política imperialista del presidente Teodoro Roosevelt, con su teoría de que los Estados Unidos eran los policías internacionales de América y con ciertas aplicaciones contrarias al derecho y a la moral internacionales había creado un justificado malestar en el continente"⁹.

A ello agregó: "La independencia y derechos iguales del miembro más pequeño y débil de la familia de las naciones, son acreedores a tanto respeto como los del más grande imperio"¹⁰.

Tal declaración fue recibida con la desconfianza propia de países que como Colombia, habían recibido el zarpazo en Panamá.

La alusión al arbitraje se limitó a recomendar a los plenipotenciarios el perfeccionamiento de la Institución durante las deliberaciones de la segunda Conferencia de la Paz de La Haya.

La cuarta conferencia, llevada a efecto en la ciudad de Buenos Aires en 1910, se abstuvo de penetrar el fondo del tema. Sólo se suscribió nueva convención sobre reclamaciones pecuniarias que obligaba a las partes a someter a la decisión de la Corte Permanente de Arbitraje todas las

9 J. J. Caicedo Castilla, *El derecho internacional en el Sistema Interamericano*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1970, p. 39.

10 *Idem*, *Ibidem*.

materias objeto de la misma, a no ser que aquellas se pusieran de acuerdo para constituir jurisdicción especial.

El Pacto Gondra, cuyo nombre se debe al distinguido diplomático Paraguayo que lo inspirara, conocido también con el nombre de "Tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos", constituye aporte audaz al perfeccionamiento de las soluciones pacíficas. No se trataba de debilitar la jurisdicción ni el arbitraje. Era la regulación de un método que a partir de la investigación, contribuyera a resolver los puntos de hecho y permitiera el mejor avenimiento entre las partes. El Artículo I, contemplaba: "toda cuestión que, por cualquier causa se suscitare entre dos o más de las altas partes contratantes y que no hubiera podido ser resuelta por la vía diplomática, ni llevada a arbitraje en virtud de tratados existentes, será sometida a la investigación e informe de una comisión constituida del modo que establece el Artículo IV. "Las altas partes contratantes se obligan, en caso de conflicto, a no iniciar movilizaciones, concentraciones de tropas sobre la otra parte ni ejecutar otro acto hostil ni preparatorio de hostilidades, desde que se promueva la convocatoria de la Comisión Investigadora, hasta después de producido el informe de la misma, o de transcurrido el plazo de 'seis meses', contado a partir de la transmisión de dicho informe a los gobiernos"¹¹.

Veinte países ratificaron el Pacto Gondra: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, Méjico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Sería ingenuo afirmar que fue instrumento novedoso en el campo de derecho internacional. Ya en los convenios de La Haya se reglamentaba lo concerniente a la investigación. Sin embargo, al darle carácter eminentemente regional, se reforzaba la confianza de los gobiernos, los cuales suelen ser refractarios a la acción conciliatoria de naciones de otras latitudes, con sistemas jurídicos e idiosincrasia diferentes.

El propio pacto prevé la constitución de dos comisiones, una con sede en Washington y otra en Montevideo, de carácter permanente. Según el Artículo III, dichas comisiones, "estarán formadas por tres agentes diplomáticos americanos de más antigüedad entre los acreditados en dichas capitales y al llamado de las cancillerías de aquellos Estados,

11 Germán Cavelier, *Tratados de Colombia 2, 1911-1936*, Bogotá, 1984, p. 196 ss.

se organizarán, designando sus respectivos presidentes. Sus funciones se limitarán, a recibir de las partes interesadas el pedido de convocatoria de la Comisión Investigadora, y al notificarlo inmediatamente a la otra parte. El gobierno que solicite el llamado designará en el mismo acto a las personas que, por su lado, integrarán la Comisión Investigadora y el de la parte adversa hará, igualmente, la designación de los miembros que le correspondan, tan pronto como reciba la notificación.

“La parte que promueva el procedimiento que este Tratado establece, podrá dirigirse, al hacerlo, a la Comisión Permanente que juzgue más eficaz para una rápida constitución de la comisión investigadora. Recibido el pedido de convocatoria y hechas las notificaciones, quedará *ipso facto* suspendida la cuestión o la controversia grave que las partes venían sustentando sin llegar a avenimiento”.

El mismo Convenio, dispuso que las comisiones se compondrán de cinco miembros, y la forma de selección se halla detallada en el Capítulo IV del mismo.

Durante la VI Conferencia reunida en La Habana, además de reiterar los principios conocidos sobre solución de controversias, se decidió convocar una Conferencia Especial de Conciliación y Arbitraje, en el término de un año en la ciudad de Washington, “para dar forma convencional a la realización de este principio con el mínimo de excepciones que se consideren indispensables para salvaguardar la independencia y soberanía de los Estados, así como el ejercicio de ésta en los asuntos de orden interno, y con exclusión también de las materias que envuelvan el interés o se refieran a la acción de un Estado que no sea parte de la Convención.

Dentro de las numerosas iniciativas tendientes a crear la jurisdicción regional americana, le corresponde a Colombia el mérito de haber presentado proyecto en tal sentido, a la Conferencia de La Habana de 1928. El profesor J. M. Yepes, su autor, lo describe de la siguiente manera: “El proyecto consultaba todos los antecedentes posibles y trataba de aprovechar la experiencia de las anteriores asambleas y la práctica de la Corte de La Haya. No se aspiraba, por tanto, a originalidad, que en estas materias es casi imposible, sino más bien a un eclecticismo sensato que permitiese realizar obra útil para la América entera”¹².

12 J. M. Yepes, *El panamericanismo y el Derecho Internacional*, Bogotá. Imprenta Nacional, 1930, p. 416.

En igual sentido, se presentaron iniciativas provenientes de las delegaciones de Costa Rica y El Salvador. El propio profesor Yepes, rememora el apoyo que la opinión pública le prestó al proyecto, centrandó la responsabilidad del fracaso en la política de los Estados Unidos. Tal juicio, aunque válido para la época, no debe exagerarse, ya que en las subsiguientes conferencias panamericanas, iniciativas similares merecieron rechazo de numerosos países, haciéndolo impracticable.

La Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje reunida en Washington en diciembre de 1928, arrojó resultados importantes, porque allí se suscribió la Convención General de Conciliación Interamericana, llamada a complementar lo hecho en Santiago de Chile, mediante el Pacto Gondra.

Curiosamente en el proceso de afirmación de las soluciones pacíficas en el hemisferio, el mayor énfasis lo tuvo desde los comienzos el arbitraje. Con posterioridad se abrió el camino a la investigación y sólo el Tratado de Washington se orienta hacia la conciliación, que aunque inmersa en documentos anteriores, no había alcanzado reglamentación metódica. El Artículo Primero, dice: "Los Estados contratantes se obligan a someter al procedimiento de conciliación que se creó por la presente Convención, todas las controversias que por cualquier causa hayan surgido o surgieren entre ellas y que no haya sido posible resolver por la vía diplomática".

Lo anterior, se desarrolla en los artículos subsiguientes y de manera particular en el Artículo 3o.: "Las comisiones permanentes creadas en cumplimiento del Artículo 3o. del Tratado de Santiago de Chile, de 3 de mayo de 1923 tendrán la obligación de ejercer funciones conciliatorias, ya sea por iniciativa propia cuando haya probabilidad de que se perturben las relaciones pacíficas, o a petición de cualquiera de las partes en desacuerdo, mientras no se constituya la comisión de que trata el Artículo 2o."

El cambio más sobresaliente introducido por la Convención General de Conciliación Interamericana, fue ligar el procedimiento de investigación, contemplado en el Pacto Gondra, con imperativas funciones conciliatorias, lo cual lo hizo mucho más ágil. No cabe duda que articulando los resultados de la investigación con la acción de las comisiones

como verdaderas mediadoras en los conflictos, se hacía más fácil alcanzar el éxito en la tarea que se les confiaba.

También se firmó en Washington el Tratado General de Arbitraje Interamericano, por medio del cual se reafirmó la obligatoriedad del mismo en cuanto a puntos de derecho, y exceptuando las siguientes:

“a) Las controversias comprendidas dentro de la jurisdicción doméstica de cualquiera de las partes en litigio que no estén regidas por el Derecho Internacional y b) Las que afecten el interés o que se refieran a la acción de un Estado que no sea parte en este Tratado”.

El Protocolo de Arbitraje Progresivo, fue otro de los instrumentos suscritos en Washington, con el que se pretendía obviar el excesivo número de reservas formuladas a los convenios sobre la materia, a fin de que, en forma gradual, los Estados las fuesen retirando. El Tratado Antibélico de no Agresión y de Conciliación, suscrito en Río de Janeiro en octubre de 1933 y conocido también como Pacto Saavedra-Lamas, tuvo la característica de no ser sólo instrumento regional, sino estar abierto a los países europeos, del cual, algunos formaron parte, junto con diecinueve americanos.

El convenio fue negociado por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay. Debe partirse de la base que este instrumento se inspiró en las cláusulas del Pacto Briand-Kellog de 1928, que proscribió la guerra de agresión. En este caso, a diferencia del de París, se sentaron las bases para el arreglo de divergencias a través de la conciliación, en los casos en que aquellas no hubiesen sido resueltas por vía diplomática.

Durante la Séptima Conferencia Internacional Americana, reunida en Montevideo en 1933, el proceso de soluciones pacíficas avanzó mediante el Protocolo Adicional a la Convención General de Conciliación Interamericana suscrita en Washington en 1929, cuyo contenido se orientó fundamentalmente a la integración y funcionamiento de las comisiones, y a las cuales se les confirió carácter de permanentes. El Acta Declaratoria de la intención de suscribir los pactos tendientes a la solución por medios pacíficos de los conflictos internacionales “y las resoluciones concernientes a los buenos oficios y mediación” y sobre “adhesión y ratificación de convenios pacifistas”, complementan el elenco de la labor cumplida por los plenipotenciarios en Montevideo, que se enmarcan dentro del mismo espíritu predominante en el hemisferio, a partir de la Primera Conferencia Interamericana de

Washington en 1886. La nueva política del gobierno de los Estados Unidos, inaugurada por el presidente Franklin Delano Roosevelt, la cual despertara tantas expectativas en el hemisferio, se materializó en el mensaje que con fecha 30 de enero de 1936 enviara a los demás presidentes para promover la convocatoria de un conferencia Interamericana Extraordinaria, que según sus propias palabras tendría como finalidad, "determinar en qué forma podrá protegerse mejor el mantenimiento de la paz entre las repúblicas americanas, sí por medio de una pronta ratificación de todos los instrumentos de paz interamericanos ya negociados o mediante algunas modificaciones o reformas a dichos instrumentos tomando en cuenta lo que la experiencia ha demostrado como muy necesario, o bien creando de común acuerdo nuevos instrumentos de paz para arreglarlos a los ya formulados".

De tal sugerencia resultó la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, llevada a efecto en Buenos Aires en el mismo año, en la cual se suscribieron tres instrumentos que desarrollaban las soluciones pacíficas, aunque ellos, en su conjunto, no fuesen sino la repetición de lo formulado anteriormente. El Tratado Interamericano de Buenos Oficios y Mediación, pone énfasis en la posibilidad de recurrir a un ciudadano eminente que pudiese desempeñarse al efecto. El segundo, suscrito en 1936 en Buenos Aires, es el Tratado Relativo a la Prevención de Controversias en el que en forma cuidadosa se establecen principios que faciliten la aplicación de los tratados vigentes; en cuanto al tercero, intitulado "Convención para Coordinar, Ampliar y Asegurar el Cumplimiento de los Tratados Existentes entre los Estados Americanos", se confirmaron aspectos ya comprendidos en el Pacto Gondra de 1923. Su mayor mérito reside en destacar el sistema de consulta, que tendría importantes desarrollos ulteriores.

Al comenzar los preparativos de la Novena Conferencia Panamericana, que debería recoger metódicamente el sistema de soluciones pacíficas en el campo regional, fue necesario inicialmente, incluir como principio de la Organización Americana, dentro de la Carta de Bogotá, la obligación imperativa de recurrir a ellas, con la proscripción del uso de la fuerza. Era consecuencia lógica de lo ocurrido en la historia, tanto de las conferencias internacionales ordinarias, como de las reuniones especiales que se ocuparon de la materia.

En el Capítulo V, Artículo 23 de la Carta, se lee: "Las controversias internacionales entre los estados miembros deben ser sometidas a los procedimientos de solución pacífica establecidos en esta Carta. Esta

disposición no se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los estados miembros de acuerdo con los artículos 34 y 35 de la Carta de las Naciones Unidas”.

Lo anterior se complementa con la enumeración contenida en el Artículo 24, en el que se listan los medios tradicionales previstos por el Derecho Internacional.

La norma del Artículo 26 es explícita en cuanto al carácter imperativo de las soluciones pacíficas para los estados del continente, en sus relaciones mutuas. Artículo 26. "Un tratado especial establecerá los medios adecuados para resolver las controversias y determinará los procedimientos pertinentes a cada uno de los medios pacíficos, en forma de no dejar que ninguna controversia que surja entre los Estados americanos pueda quedar sin solución definitiva dentro de un plazo razonable”.

Tal mandamiento fue desarrollado en el Pacto de Bogotá o Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas, que pretendió reemplazar la diversidad de documentos sobre la materia, y fortalecer la obligatoriedad de los mecanismos compulsatorios, particularmente el arbitraje y la jurisdicción.

Se ha repetido y actualmente es opinión generalizada, que el sistema interamericano se funda en el trípode de la Carta Orgánica, el Pacto de Soluciones Pacíficas y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. El primero y el último han merecido aplicaciones que desenvuelven la esencia, y justifican la actualización de sus cláusulas. En cambio, el pacto de Soluciones Pacíficas, tuvo como efecto negativo el dejar en interinidad el conjunto de normas elaboradas pacientemente por los países del hemisferio en más de medio siglo. En unos casos por el gran número de reservas de que fue objeto, en otros, por las escasas ratificaciones depositadas, pero particularmente por la desconfianza de los gobiernos para invocarlo. El Pacto de Bogotá no ha alcanzado real vigencia. Ningún descalabro ha sido mayor en la historia de las relaciones interamericanas. La supuesta perfección de las cláusulas fue camino expedito para la inactividad completa. El refuerzo de la obligatoriedad de los compromisos previstos, le sustrajo la flexibilidad característica del Pacto Gondra, o de las comisiones permanentes de conciliación. Nunca se creyó avanzar con mayor audacia, pero con el funesto resultado de devolver las soluciones pacíficas al punto cero, como si de un plumazo se hubiese abrogado el contexto normativo tan pacientemente concertado.

Es difícil precisar, por la abundancia documental, cuáles fueron los primeros antecedentes que influyeron en la redacción del Pacto de Bogotá. En cambio, tenemos los dos anteproyectos elaborados por el Comité Jurídico Interamericano, a solicitud del Consejo Directivo de la unión Panamericana, y un tercero, hecho a raíz de la Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz. (México, 1945).

El Artículo 1o. del Pacto, reitera la renuncia al uso de la fuerza para el arreglo de las controversias internacionales y refuerza el compromiso de acudir en todo tiempo a los procedimientos pacíficos.

Los principios que inspiran el Pacto, son el de la libre elección de medios, pudiendo acudir sucesivamente a unos y a otros, pero no de manera simultánea. La reglamentación pormenorizada de los buenos oficios y de la mediación, de la investigación y conciliación, del procedimiento judicial y del arbitraje, no aportan nada nuevo a los preceptos ya consagrados por el Derecho Internacional. En cambio, el Artículo XXXV, consagra pronunciamiento explícito sobre la obligatoriedad del arbitraje en el evento de que la Corte Internacional de Justicia se declarase incompetente por cualquier motivo, para conocer del litigio.

El deseo evidente de los redactores de forzar las soluciones pacíficas, se confirma con la adhesión a la cláusula facultativa de la Corte Internacional de Justicia, de manera que al fracasar los mecanismos diplomáticos, la decisión de la Corte se tornaba imperativa. Hubo en los redactores, el claro propósito de darle prioridad al procedimiento judicial. El Artículo XXIII estableció: "Si las partes no se pusieren de acuerdo acerca de la competencia de la Corte sobre el litigio, la propia Corte decidirá previamente esta cuestión".

La lista contenida en el Artículo LXIII, dismanteló lo que con tanta paciencia y empeño se había logrado en materia de codificación. A medida que este Tratado entre en vigencia por la sucesivas ratificaciones de las altas partes contratantes cesarán para ellas los efectos de los siguientes tratados, convenios y protocolos:

"Tratado para Evitar y Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos del 3 de mayo de 1923";

"Convención General de Conciliación Interamericana del 5 de enero de 1929";

“Tratado General de Arbitraje Interamericano y Protocolo Adicional de Arbitraje Progresivo del 5 de enero de 1929”;

“Protocolo Adicional a la Convención General de Conciliación Interamericana del 26 de diciembre de 1933”;

“Tratado Antibélico de no Agresión y de Conciliación del 10 de octubre de 1933”;

“Convención para Coordinar, Ampliar y Asegurar el Cumplimiento de los Tratados Existentes entre los Estados Americanos del 23 de diciembre de 1936”;

“Tratado Interamericano sobre Buenos Oficios y Mediación del 23 de diciembre de 1936”;

“Tratado Relativo a la Prevención de Controversias del 23 de diciembre de 1936”.

Con el fracaso del Pacto de Bogotá y de la derogatoria expresa del largo número de documentos concertados por los países americanos en decenios de negociación diplomática, las soluciones pacíficas llegan a un momento en que los conflictos se tornan más difíciles y profundos.

Dentro del marco del Tiar, y particularmente, en el consejo de la Organización de los Estados Americanos, se han prolijado soluciones para remediar situaciones de crisis inminente. Tal criterio predominó al discutirse en Buenos Aires la reforma a la Carta de la O.E.A. (1967), cuando se decidió restablecer la Comisión Interamericana de Paz que había alcanzado cierto éxito.

En Buenos Aires, la Carta reformada incluyó los artículos 82 a 90 en el que se reglamentaba la Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas que revivía, en cierta medida la Comisión Interamericana de Paz, eliminada de la Carta en 1948.

Cuando se reunió en Cartagena la conferencia convocada para aprobar el protocolo de reformas de la Organización de los Estados Americanos, en noviembre de 1985, los artículos incorporados en Buenos Aires quedaron suprimidos, excepto el 82, “que le confía al Consejo Permanente funciones para el mantenimiento de la paz y de ayuda a los países para la solución pacífica de sus controversias”.

La filosofía que inspiró tal cambio, fue la de dejar en el Consejo Permanente la mayor flexibilidad posible para contribuir el avenimiento en los conflictos, eliminando cualquier formalismo que a la postre resultase dilatorio.

El Artículo 84 establece procedimiento especial que le otorga funciones al consejo. Al efecto, dice: "con arreglo a las disposiciones de la Carta, cualquier parte en una controversia en la que no se encuentre en trámite ninguno de los procedimientos pacíficos previstos en la Carta, podrá recurrir al Consejo Permanente, para obtener sus buenos oficios. El Consejo, de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior, asistirá a las partes y recomendará los procedimientos que considere adecuados para el arreglo pacífico de la controversia".

En el lugar de la Comisión de Soluciones Pacíficas, el Artículo 85 establece las comisiones ad-hoc, con las facultades que le otorgue el Consejo Permanente y mediante el consentimiento de los Estados partes.

En el Artículo 86 de la Carta revisada, se le concede al Consejo Permanente la facultad de investigar los hechos relacionados con el conflicto, obteniendo el consentimiento previo del respectivo gobierno para actuar en el territorio de cualquiera de estos.

El Artículo 87 dispone, que en el evento de que el Consejo Permanente no pudiese actuar con éxito, la Asamblea General asumirá las funciones para el avenimiento entre las partes o la "reanudación de las relaciones entre ellas".

De todo lo anterior puede afirmarse que el sistema de soluciones pacíficas en nuestro hemisferio ha hecho crisis, y que es necesario acometer nuevo y fervoroso empeño para reconstruirlo desde sus bases. Ni el Pacto de Bogotá ni la multitud de instrumentos que lo antecedieron, podrán alcanzar plena vigencia, a menos que los Estados se decidan con voluntad política, a restablecer lo que se ha derogado, y formular nuevos mecanismos, lo suficientemente vigorosos, cuando los gobiernos cada vez se hacen más refractarios a las soluciones, tanto diplomáticas como jurisdiccionales.

Ejemplo sobresaliente del buen resultado de la mediación combinada con la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, es el resultado del esfuerzo cumplido por el ilustre peruano José Luis Bustamante Rivero en desarrollo del "convenio de octubre de 1976 en la ciudad de

Washington, por medio del cual se adoptó un procedimiento de mediación entre las repúblicas de El Salvador y Honduras, bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos”.

Sobre el particular, el diplomático Gerardo Martínez Blanco observa lo siguiente: “ese convenio, además de poseer las características apuntadas, contiene otras de naturaleza especial, por lo que esta puede ser considerada como una mediación *sui generis*, en virtud del papel activo que juega el mediador. Este instrumento parece inspirarse en el tratado interamericano de buenos oficios y mediación suscrito en Buenos Aires, Argentina en 1936, del que son parte 15 estados americanos; incluyendo Honduras y El Salvador y que destaca en su artículo 1o. la figura del mediador particular, al disponer lo siguiente:

“Artículo 1o. Las altas partes contratantes podrán recurrir en primer término a los buenos oficios o a la mediación, de un ciudadano eminente de cualquiera de los demás países miembros, escogido de preferencia de una lista generada de acuerdo, cuando surja entre ellos una controversia que no pueda ser resuelta por los medios diplomáticos normales”.

El tratado general de paz suscrito el 30 de octubre de 1980 en solemne ceremonia llevada a cabo en la casa de gobierno del Perú, en Lima, ponía fin a las diferencias existentes entre Honduras y El Salvador, al regular los siete temas que fueron objeto de la 13a. reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Con dicho tratado las partes renuncian en sus relaciones al uso de la fuerza, a la amenaza de cualquier tipo de presión o agresión, así como a toda acción u omisión que sea incompatible con los principios del derecho internacional. La reanudación de las relaciones diplomáticas y consulares después de once años fueron restablecidas.

En el artículo 16o. del tratado se consagró lo siguiente:

“Son límites definitivos entre ambos estados y serán invariables a perpetuidad y ello significa que en el futuro ninguna de las partes podrá variar dichos límites y mucho menos presentar nuevas pretensiones territoriales en dicha zona, el abrir la puerta a las partes en los puntos que no lograra acuerdos sobre los términos del Compromiso, podrían acudir a la Corte Internacional de Justicia haciendo uso de los procedimientos establecidos en este artículo y en el reglamento de dicha Corte”.

VIII

TEORÍA Y PRAXIS DE LOS MOVIMIENTOS PACIFISTAS

La paz en los documentos pontificios de Benedicto XV a Juan Pablo II. El Consejo Mundial de la Paz. Lucha por el desarme nuclear. La Detente. Código de Moral Internacional de Malinas. El Proyecto de paz a través del Derecho de Hans Kelsen. Derecho Mundial y reformas a las Naciones Unidas. Solución de controversias a la luz de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados. Convención Europea para el reglamento pacífico de los diferendos. El nuevo Derecho del Mar y la solución de Controversias en la Convención de Jamaica. Otras instancias regionales.

En una publicación católica leemos:

“La historia humana es una historia de guerras, intercalada de breves períodos de paz, que más exactamente deberían llamarse treguas. Se ha calculado, con cierta aproximación, que desde 1496 a.d.C., hasta 1861 d.d.C., es decir, en 3.357 años, fueron 227 años de paz y 3130 de guerra, o sea 13 años de guerra por cada año de paz. Más de 8000 tratados de paz se registran del siglo VI a.d.C., al año de 1860 d.d.C.”¹.

J. Comblín, pone énfasis en el problema esencial para el cristiano de finales del siglo XX, que no es el referente a la guerra justa o el derecho de la guerra, sino la promoción y construcción de la paz. Para tal enfoque, hay un punto de partida fundamental en la Encíclica *Pacem Dei Munus*, de Benedicto XV divulgada el 23 de mayo de 1920².

Durante la Segunda Guerra Mundial, el Papa Pío XII hizo ferrosos llamamientos a la armonía entre los hombres, aunque no pocos le han reprochado el silencio durante el tiempo en que desempeñó la Nunciatura Apostólica en Baviera, en pleno apogeo de Adolfo Hitler. Deben tenerse en cuenta, además, el radiomensaje de Pío XII, la Encíclica

1 *La Civiltà Cattolica*, quaderno 3181 (1o. gennaio 1983).

2 J. Comblín, *Teologia della pace*, Roma, Ed, Paoline, 1966, II, 111.

Pacem in Terris de Juan XXIII, la *Gaudium et spes* del Concilio del Vaticano II, el discurso de Pablo VI en Naciones Unidas.

Igualmente, la intervención del Papa Juan XXIII en los momentos difíciles de la crisis cubana (1962), la actividad diplomática del Papa Pablo VI orientada al restablecimiento de la paz en el Vietnam, en Nigeria y en el Oriente Medio, la ágil intervención del Papa Juan Pablo II en la mediación chileno-argentina. A la lista debe agregarse la reiterada acción de los pontífices cada vez que nuevas amenazas sacuden el horizonte de la seguridad mundial.

Quizás las acciones más contundentes de la silla apostólica, han sido en contra de la guerra nuclear, como amenaza de destrucción y de muerte. El llamamiento de Juan Pablo II, reiterado en varios continentes, reclamando la educación para la paz, muestra hasta qué punto la Iglesia contemporánea se identifica en el franco y sincero propósito de coadyuvar a la solución de los conflictos entre los Estados y evitar los riesgos de la conflagración generalizada.

Las propias palabras de Juan Pablo II, pronunciadas con motivo de la Jornada de la Paz de 1976, adquieren resonancia universal:

“¡A vosotros, hombres de estado!

¡A vosotros,

representantes y promotores de las grandes instituciones internacionales!

¡A vosotros,

estudiosos de la convivencia internacional

-publicistas, ejecutores, sociólogos, economistas-

que giran en torno a las relaciones entre los pueblos!

¡A Vosotros, ciudadanos del mundo,

fascinados por el ideal de una fraternidad universal o desilusionados y escépticos acerca de las posibilidades de establecer entre las gentes relaciones de equilibrio, de justicia, de colaboración!

¡Y a Vosotros,

seguidores de religiones promotoras de amistad entre los hombres, a vosotros cristianos;

A Vosotros,

católicos,

que hacéis de la paz en el mundo un principio de vuestra fe

y una meta de vuestro amor universal!
La gran causa de la paz merece vuestra atención”.

El temor a la guerra nuclear, no sólo abarca a los católicos, sino a la Iglesia reformada. El mundo comunista enarbola también la bandera de la seguridad, como uno de los más importantes instrumentos de propaganda.

El Consejo Mundial de la Paz, con sede en Helsinki y bajo la inteligente dirección de Romesh Chandra, promovió vigorosa movilización a favor del desarme nuclear, mostrando los riesgos para la supervivencia de la especie humana que conlleva la carrera armamentista. Sobre el particular, los países comunistas, reclaman la desmilitarización del espacio y la concertación de acuerdos para extender las zonas desnuclearizadas y crear nueva esperanza en aquellas naciones que más duramente han sufrido el azote de la guerra.

El fortalecimiento de la conciencia pacifista, no puede reputarse como objetivo exclusivo de grupos de intelectuales o políticos. En todas partes se advierte el temor a la hecatombe, y se escucha el reclamo por la limitación de armamentos. Voces de protesta se entremezclan con manifestaciones públicas, declaraciones, congresos, etc., todo lo cual se va orientado a favorecer en la opinión la urgencia de la paz, pero sin que existan hasta ahora mecanismos operativos para alcanzarla. Mientras su Santidad recaba sobre la importancia del desarme de los espíritus, los movimientos políticos invocan la condición egoísta de un mundo que quiere a todo trance defenderse del holocausto.

La lucha por la no violencia va más allá de los movimientos religiosos de la India, particularmente del budismo y llega hasta líderes religiosos, como el reverendo Sun Myung Moon, quien en reciente reunión celebrada en Seúl, bajo el nombre de Consejo Cumbre para la Paz Mundial, exclama: “Lograr la paz mundial es un sueño nuestro largamente abrigado. Los pasos fundamentales para lograrla son esencialmente los mismos para lograr la paz individual”. Y concluye: “Una comunidad de naciones bajo Dios puede ser establecida concretamente. Hoy, en la segunda parte del siglo XX, no podemos dejar de darnos cuenta que nuestro mundo se encoge cada día. No hay nación que sea una isla. Nadie puede prosperar sin interacción con los otros. El mundo se vuelve rápidamente una villa global. La supervivencia y la prosperidad de todos depende del espíritu de cooperación. La raza humana debe reconocerse a sí misma como una familia humana. Es así que se debe establecer una comunidad mundial de naciones para aumentar el

entendimiento y respeto mutuo. En forma cooperativa, podemos proteger nuestro ambiente mientras lo desarrollamos, elevamos el nivel cultural y aseguramos la libertad, la justicia y la dignidad para todos. ¿Cuál es la base de esa cooperación? La comunidad mundial de naciones debe respetar un sistema de valores común y ciertos principios inmutables y eternos que sólo pueden tener como fuente a Dios”³.

Si comparamos el conjunto de llamamientos a la armonía entre los hombres, cualquiera que sea la filosofía que los respalde, salta a la vista el contraste con las apologías de la violencia que precedieron al estallido de la Segunda Guerra Mundial. Los partidarios del fascismo y del nacional socialismo, fueron descarados al reconocer las ventajas de la guerra para el progreso de la industria bélica y los avances de la tecnología.

Lo cierto es que a pesar de los profetas desarmados, las economías de la guerra representan el primer producto del ingreso para los países industrializados que estimulan los conflictos para equilibrar las balanzas comerciales.

Más allá de la sustentación metajurídica del desarme y de los símbolos que lo exaltan, tanto en el mundo capitalista, como en las antiguas naciones, muy poco se dice sobre los mecanismos prácticos para convertir el pacifismo en tarea inmediata. La distensión prolijada en los Acuerdos de Helsinki, como limitación de armamentos estratégicos particularmente los Salt, sólo alcanzaron vida efímera, y los nuevos acuerdos que hoy proponen para dismantelar los proyectiles de mediano y largo alcance, tanto en Asia como en Europa, ofrecen perspectivas inciertas.

La época optimista de la “detente”, fue interrumpida bruscamente con puntos de conflicto particularmente graves, como Afganistán, Polonia, y la América Central. El Oriente Medio, que no ha conocido verdadera distensión, agrava los conflictos con la guerra entre el Irak e Irán y en la última década la guerra del golfo entre Irak y Kuwait, (éste último respaldado por la ONU). A este debemos agregar el suceso europeo, ocurrido con ocasión de la cruenta guerra en Yugoslavia, que terminaría en la desintegración de este país.

3 Sun Myung Moon, “Desafíos y oportunidades para la paz mundial”. *Consejo Cumbre para la Paz Mundial*. Seúl; junio de 1987.

Dentro de la Organización de Naciones Unidas, los programas de desarme, tal como anotamos en el capítulo V, no han coronado el éxito. Seguimos viviendo la época en que las palabras no corresponden al ritmo desbocado de la carrera armamentista. Fuera de los llamamientos espirituales y de las súplicas por el desarme, vivimos la terrible falacia de un inmenso sector del género humano convencido de los peligros nucleares que lo acechan, pero con una conducción política que lejos de frenar la fabricación de armamentos, disimula bajo pretextos fútiles, lo que a la postre se va convirtiendo en escalada universal de guerra.

Ya en 1933, un conjunto de científicos sociales encabezados por el cardenal van Roey, Arzobispo de Malinas, sucesor del cardenal Mercier, habían elaborado el Código de Moral Internacional, que sin pretender incorporar mecanismos compulsivos, contenía agudas observaciones sobre el orden mundial: "La paz es, según testimonio de San Agustín, entre los bienes pasajeros de este mundo, el más dulce del que se pueda hablar, el más deseable que se pueda codiciar, el mejor que se pueda encontrar. No es otra cosa que la tranquila seguridad de un orden de justicia y de caridad que procura a cada estado, con el pleno goce de sus derechos, el medio más eficaz de cumplir su misión social y de aportar su contribución al bien común de la sociedad internacional".

En lo que se refiere a la solución pacífica de controversias, el Código de Malinas, contempla: "Se puede, ciertamente deplorar que contestaciones sin cesar renacientes, vengan en todo momento a comprometer la paz y la armonía entre los Estados; pero no hay motivo para extrañarse de ello. Las relaciones entre las naciones deben ser regidas por el Derecho; pero este Derecho no aparece siempre con una evidente claridad a la razón de los gobiernos y de los pueblos, necesariamente limitada y, por otra parte, muy a menudo obnubilada por la pasión"⁴.

Al lado de los llamamientos, que no se encuentran acompañados de métodos compulsorios, algunos juristas y profesores de Ciencia Política, han elaborado modelos de organización internacional, y teorías, en unos casos para reforzar el papel de Naciones Unidas y en otros, para proponer esquemas que le permitan a la paz despojarse de aquel idealismo que sólo ha servido para colocarla en el nivel de los bienes inalcanzables.

4 *Código de Moral Internacional*, Unión Internacional de Estudios Sociales de Malinas, Santiago de Chile, Editorial Difusión Chilena, 1942. Traducción de Editorial Difusión, Santiago de Chile, p. 68.

Uno de ellos es el profesor Hans Kelsen, quien en la obra "La paz por medio del derecho"⁵, sienta las bases de lo que debiera ser la Sociedad de Naciones que reemplazara la antigua Liga de Ginebra, y que él precisamente concibe en la misma época en que se discutía la Carta de San Francisco. "El siguiente paso en el que debemos concertar nuestros esfuerzos consiste en lograr un tratado internacional dotado de jurisdicción obligatoria. Esto significa que todos los Estados de la Liga constituida por ese tratado están obligados a renunciar a la guerra y las represalias como medio de resolver los conflictos, a someter todas sus disputas sin excepción a la decisión del tribunal, y a cumplir sus decisiones de buena fe"⁶.

Las huellas de Kant, y su sueño de diseñar el esquema de paz sobre la base del derecho, reaparacen en el proyecto de Kelsen, el cual, debido a las características intelectuales del autor, no aceptaba combinar los elementos políticos o de cualquier otro orden, con la fuerza normativa del Derecho. Excepto la conciliación. Pero el aspecto medular radicaba en dotar a las decisiones del Tribunal de "un poder militar abrumador" puesto a su servicio.

Josef L. Kunz, otro de los grandes juristas de la Escuela de Viena, comenta así la iniciativa de Kelsen: "1. Las condiciones imperantes en la situación actual de la historia del mundo, hacen que todo intento dirigido a la creación de un Estado mundial o de un Estado Federal Mundial sea completamente utópico; la única solución políticamente posible debe ser buscada dentro del marco del Derecho Internacional y de ser compatible con el principio de "Igualdad Soberana" de los Estados tal como fuera enunciado en la Declaración de Moscú. La única meta no utópica es, en consecuencia, el establecimiento de una Corte Internacional con jurisdicción obligatoria. 2. Esta conquista constituirá no sólo el primer paso en el tiempo, sino también el paso más importante en la transformación del Derecho Internacional primitivo actual en un orden jurídico más evolucionado. 3. La decisión acerca de lo permitido y lo prohibido mediante fallo judicial imparcial y objetivo, constituirá el mayor progreso en la historia del mundo, aun cuando la Corte no pudiera ejecutar su fallo por la fuerza"⁷.

5 Hans Kelsen, *La paz por medio del derecho*, Buenos Aires, Trad. Editorial Losada.

6 Idem, *Ibidem*, p. 42.

7 Josef L. Kunz, *La jurisdicción Internacional obligatoria y el mantenimiento de la paz*, Apéndice H. Kelsen, *La paz por medio del derecho*, p. 223 ss.

En la época más reciente, dos juristas norteamericanos, Grenville Clark y Louis B. Sohn, se ocupan de ordenar un conjunto de propuestas para reformar la Carta de Naciones Unidas, e introducirle aquellos elementos que fortalezcan su fuerza decisoria, particularmente, en el campo del control militar. Ambos autores, se muestran partidarios de un sistema de Derecho Mundial, que complemente las normas actuales del Derecho Internacional, y los mecanismos de seguridad, e imprimirle a los órganos de las Naciones Unidas, la fuerza compulsiva necesaria para alcanzar la obligatoriedad de las decisiones que se adopten. Aunque la intención original de ambos autores, era la de reducir la vigencia del Derecho Mundial sólo al campo de la prevención de conflictos armados, no es fácil suponer que las resistencias originadas en la soberanía de los Estados, hagan posible el logro de alcances prácticos. El control y limitación de las armas nucleares, igual que la de las de carácter convencional, se condensa en el siguiente principio básico: "debe crearse y mantenerse una fuerza de policía mundial permanente que, si bien tiene que vigilarse al máximo para que no cometa ningún abuso, ha de ser plenamente adecuada para prever o suprimir cualquier infracción de las leyes mundiales contra la violencia internacional. El completo desarme de todos los países (que debe distinguirse de la simple reducción o limitación de armamentos) es imprescindible para toda forma sólida y duradera de paz, teniendo que llevarse a cabo dicho desarme de una manera simultánea y proporcionada y en períodos cuidadosamente vigilados y sujetos a un sistema de inspección bien organizado"⁸.

Dentro del articulado del proyecto, el artículo 1o. que consigna los propósitos de las nuevas Naciones Unidas, diría: "Mantener la paz y seguridad internacionales, y con tal fin: suprimir las fuerzas militares de todos los Estados mediante un sistema de inspección y una fuerza militar dependiente de las Naciones Unidas, tomar medidas eficaces, para hacer cumplir el desarme, para prevenir y eliminar amenazas a la paz, para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz y para hacer cumplir esta Carta revisada a las leyes y reglamentos que se promulguen en su mérito; y a través de los organismos y tribunales de las Naciones Unidas lograr por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y el

8 Grenville Clark, y Louis B. Sohn, *La paz por el Derecho Mundial*, Barcelona, Trad. BOSCH, casa Editorial, 1961, p. XXVI ss.

Derecho Internacional, el ajuste y arreglo de controversias y situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”⁹.

También el proyecto prevé la creación del Tribunal Mundial de Equidad, el Organo Mundial de Conciliación y los Tribunales Regionales de Naciones Unidas.

A pesar de la amplia difusión del proyecto “la paz por el Derecho Mundial” y del apoyo de numerosas organizaciones científicas encargadas de desarrollarlo¹⁰, tal esquema carece de toda posibilidad práctica, ya que las condiciones políticas y la distribución de los factores reales de poder, lo convierten en letra muerta.

Otras reformas sugeridas con relación a la Carta de Naciones Unidas, abarcan ámbito más limitado o no tienen la misma capacidad transformadora: las enmiendas discutidas en la Asamblea General, en numerosas oportunidades, para actualizar el articulado, han tropezado con la oposición sistemática de las grandes potencias. En cambio, en el campo de los órganos para la solución de controversias, puede observarse progreso. Existen en la actualidad instancias administrativas dentro de la ONU, la UNESCO, la OIT y el Banco Mundial, llamados a dirimir controversias de carácter laboral.

Desde otro punto de vista, el profesor Carrillo Salcedo, observa lo siguiente: “Existen tratados en que los Estados partes permiten el examen de los problemas relativos a la aplicación de las reglas convencionales. Tal sería el caso, por citar unos ejemplos, de las disposiciones de la constitución de la Organización Internacional del Trabajo que prevén la intervención de distintos órganos, (Consejo de Administración de la O.I.T.; Comisión de Investigación; Tribunal Internacional de Justicia), a petición de un Estado interesado, a fin de asegurar el respeto de las convenciones adoptadas por la O.I.T.; del procedimiento previsto en el Artículo XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (G.A.T.T.); del Artículo 19 de la Convención Europea de Derechos Humanos; de la Parte V, Sección 4, de la convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”¹¹.

9 Idem, *Ibidem*, p. 7.

10 Trabajos de la World Law Fund y obras de Arturo Orzábal Quintana, profesor de la Escuela de Leyes de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

11 J. A. Carrillo Salcedo, *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*, Madrid, TECNOS, 1984, p. 158.

Durante la Primera conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, (1958), lo referente a las soluciones pacíficas, se dejó para un protocolo facultativo, cuyo número de ratificaciones fue escaso. En cambio, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, establece en la parte V, procedimiento de arreglo pacífico, contemplado en los artículos 65 y 66 y regulado en un anexo.

El artículo 65 que se refiere al procedimiento que debe seguirse con respecto a la terminación o nulidad de un tratado, el retiro de una parte o la suspensión de la aplicación de un convenio, está redactado de la siguiente manera: 1. "La parte que, basándose en las disposiciones de la presente Convención, alegue un vicio de su consentimiento en obligarse por un tratado, o una causa para impugnar la validez de un tratado, darlo por terminado, retirarse de él o suspender su aplicación, deberá notificar a las demás partes su pretensión. En la notificación habrá de indicarse la medida que se proponga adoptar con respecto al tratado y las razones en que éstas se funden. 2. Si, después de un plazo que, salvo el caso de especial urgencia, no habrá de ser inferior a tres meses contados desde la recepción de la notificación, ninguna parte ha formulado objeciones, la parte que haya hecho la notificación podrá adoptar en la forma prescrita en el Artículo 67 la medida que haya propuesto. 3. Si, por el contrario, cualquiera de las demás partes ha formulado una objeción, las partes deberán buscar una solución por los medios indicados en el Artículo 33 de la Carta de Naciones Unidas. 4. Nada de lo dispuesto en los párrafos precedentes afectará a los derechos o a las obligaciones de las partes que se deriven de cualesquiera disposiciones en vigor entre ellas respecto de la solución de controversias. 5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 45, el hecho de que un Estado no haya efectuado la notificación prescrita en el párrafo 1. no le impedirá hacerla en respuesta a otra parte que pida el cumplimiento del tratado o alegue su anulación".

El mecanismo novedoso se encuentra contemplado en el artículo 66 que dispone: "Si, dentro de los doce meses siguientes a la fecha en que se ha formulado la objeción, no se ha llegado a ninguna solución conforme al Párrafo Tercero del Artículo 65, se seguirán los procedimientos siguientes:

a) "Cualquiera de las partes en una controversia relativa a la aplicación o a la interpretación del Artículo 53 o el Artículo 64 podrá, mediante solicitud escrita, someterla a la decisión de la Corte Internacional de Justicia a

menos que las partes convengan de común acuerdo someter la controversia al arbitraje;

b) "Cualquiera de las partes en una controversia relativa a la aplicación o la interpretación de uno cualquiera de los restantes artículos de la Parte V de la presente Convención podrá iniciar el procedimiento indicado en el anexo de la Convención presentando al Secretario General de las Naciones Unidas una solicitud a tal efecto".

El anexo dice lo siguiente: a. "El Secretario General de las Naciones Unidas establecerá y mantendrá una lista de amigables componedores integrada por juristas calificados. A tal efecto, se invitará a todo Estado que sea miembro de las Naciones Unidas o parte en la presente Convención a que designe dos amigables componedores; los nombres de las personas así designadas constituirán la lista. La designación de los amigables componedores, entre ellos los designados para cubrir una vacante accidental, se hará por un período de cinco años renovables. Al expirar el período para el cual hayan sido designados, los amigables componedores continuarán desempeñando las funciones para las cuales han sido elegidos con el arreglo del párrafo siguiente:

2. "Cuando se haya presentado una solicitud, conforme al Artículo 66, al Secretario General, éste se someterá la controversia a una Comisión de Conciliación".

El informe de ésta contendrá propuestas de solución amistosa del diferendo, pero tales sugerencias no serán obligatorias para las partes.

Por otro lado, los progresos espectaculares alcanzados en la Comunidad Económica Europea, tanto en relación con los recursos contra las decisiones de los órganos de la Comunidad, como en el campo de los Derechos Humanos, marcan línea divisoria entre el viejo Derecho Internacional y las estructuras comunitarias, cuyas decisiones *erga omnes* le otorgan a los individuos y a las personas jurídicas amplio campo de acción en la esfera de las querellas individuales.

En el campo interestatal, la Convención Europea para el Reglamento Pacífico de los Diferendos, suscrita en Estrasburgo el 29 de abril de 1957, reordena las soluciones pacíficas tradicionales, particularmente la decisión judicial y el arbitraje. Para Jean Salmón, "esta Convención es prudente, demasiado, sin duda, pero sobre algunos puntos particulares

podemos aplaudir una que otra audacia, un poco tímida al lado de las iniciativas transformadoras tomadas por Europa en otros dominios"¹².

Debe destacarse también, la creación de la Corte Andina de Justicia, que dentro del marco del Acuerdo de Cartagena, está llamada a dirimir las controversias que se presenten dentro del proceso de integración subregional. Dicha Corte se encuentra funcionando regularmente en la ciudad de Quito. Igualmente actúa el Tribunal de los Países Arabes exportadores de petróleo (OPAEAR).

Sin duda, el paso reciente más trascendental, en el campo de los órganos para la solución de controversias internacionales, está contenido en la Convención de Jamaica sobre el derecho del mar. No fueron escasas las críticas que se formularon a tal proyecto, provenientes de quienes hubiesen preferido fortalecer la Corte Internacional de Justicia y evitar la fragmentación de la jurisprudencia, en posible demérito de la interpretación uniforme. El artículo 279 del Tratado dispone:

“Los Estados Partes resolverán sus controversias relativas a la interpretación o la aplicación de esta Convención por medios pacíficos de conformidad con el párrafo 3o. del artículo 2o. de la Carta de las Naciones Unidas y, con este fin, procurarán su solución por los medios indicados en el párrafo 1o. del artículo 33 de la Carta”.

Lo anterior se complementa con la libertad de elección de medios siempre y cuando no exista acuerdo general, regional o bilateral que disponga otra cosa. La conciliación, prevista en el Artículo 284 puede ser el resultado del intercambio de opiniones que al efecto se sucedan.

El artículo 286 prescribe:

“Con sujeción a lo dispuesto en la sección 3, toda controversia relativa a la interpretación o a la aplicación de esta Convención, cuando no haya sido resuelta por aplicación de la sección 1, se someterá, a petición de cualquiera de las partes en la controversia a la Corte o Tribunal que sea competente conforme a lo dispuesto en esta sección”.

12 Jean Salmón, “La convention européenne pour le règlement pacifique des différends”. Extrait de la *Revue générale de droit international public*, Enero-marzo, 1959, No. 1, París, Editions A. Pedone, 1959.

Artículo 287: "1. Al firmar o ratificar esta Convención o al adherirse a ella o en cualquier momento ulterior, los Estados podrán elegir libremente, mediante una declaración escrita, uno o varios de los medios siguientes para la solución de las controversias relativas a la interpretación o la aplicación de la Convención: a) El Tribunal Internacional del Derecho del Mar constituido de conformidad con el anexo VI; b) La Corte Internacional de Justicia; c) Un Tribunal Arbitral constituido de conformidad con el anexo VII; d) Un Tribunal arbitral especial, constituido de conformidad con el anexo VIII, para una o varias de las categorías de controversias que en él se especifican."

"2. Ninguna declaración hecha conforme al párrafo 1o. afectará a la obligación del Estado Parte de aceptar la competencia de la Sala de controversias de los fondos marinos del Tribunal Internacional del Derecho del Mar en la medida y en la forma establecida en la sección 5 de la parte XI, ni resultará afectada por esa obligación."

"3. Se presumirá que el Estado Parte que sea parte de una controversia no comprendida en una declaración en vigor ha aceptado el procedimiento de arbitraje previsto en el anexo XVI."

"4. Si las partes en una controversia han aceptado el mismo procedimiento para la solución de la controversia, ésta solo podrá ser sometida a ese procedimiento, a menos que las partes convengan en otra cosa."

"5. Si las partes en una controversia no han aceptado el mismo procedimiento para la solución de las controversias, ésta solo podrá ser sometida al procedimiento de arbitraje en el anexo VII, a menos que las partes convengan en otra cosa."

"6. Las declaraciones hechas conforme al párrafo I permanecerán en vigor hasta tres meses después de que la notificación de revocación haya sido depositada en poder del secretario general de las Naciones Unidas."

"7. Ninguna nueva declaración, notificación de revocación o expiración de una declaración afectará en modo alguno al procedimiento en curso ante una Corte o Tribunal que sea competente conforme a este artículo, a menos que las partes convengan en otra cosa."

"8. Las declaraciones y notificaciones a que se refiere este artículo se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias de ellas a los Estados Partes".

La reafirmación de carácter definitivo y de la fuerza obligatoria de las decisiones, ya de la Corte o del Tribunal llamados a dirimir las controversias, refuerza la solemnidad del compromiso contraído evitando la dilación en el cumplimiento de los fallos o multiplicando indefinidamente las discrepancias.

El profesor Rene-Jean Dupuy en el coloquio intitulado "*Le Règlement des Différends sur les Nouvelles Ressources Naturelles*" organizado por la Universidad de Naciones Unidas y la Academia de La Haya, observa: "Los diferendos y los modos concernientes al reglamento de las diferencias pueden ser clasificados en tres grandes categorías: las de orden técnico, para las cuales se debe llamar a los expertos que se pronuncian sobre los hechos; las de orden político y las de orden jurídico. Es necesario ver que en el dominio de los nuevos recursos naturales los diferendos van a tomar una tonalidad más fácilmente política que jurídica. Aquí conviene recordar la distinción clásica entre diferendos jurídicos y políticos. En el primer caso, las dos partes están de acuerdo sobre la existencia de reglas de derecho aplicable, su desacuerdo no es sino sobre la interpretación y la importancia de estos. En el segundo, las partes no están de acuerdo sobre la existencia de las reglas aplicables, una de las partes considera caducas o desadaptadas las reglas de derecho invocadas por su adversario y solicita que se ponga de acuerdo en todo con las reglas de derecho aplicables. El conflicto a resolver se sitúa entonces en la intervención del legislador no del juez. Por tanto se comprende la prioridad dada por las partes a la negociación. Pasada esta etapa, las partes dudarán todavía de recurrir a una jurisdicción preestablecida y preferirán conservar por un tiempo la negociación..."¹³

El retardo para aprobar la Convención de Jamaica pudo haber tenido su origen en el recelo de los Estados en lo referente al mecanismo de solución de controversias. Sin embargo, en ningún otro convenio se consagran tantas y tan variadas posibilidades a la opción de los gobiernos. Del criterio rígido apegado a una jurisdicción exclusiva y única, que se discutiera en las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907, se ha

13 R. J. Dupuy. "Résumé des Débats", pp. 304-305, *Le Règlement des Différends sur les nouvelles Ressources Naturelles*, Colloque, La Haye, 8-10, Novembre, 1982, 1983, Martinus Nijhoff Publishers.

hecho tránsito a la vía de las soluciones múltiples, que por la flexibilidad, buscan que no exista controversia sobre zonas marítimas, que una vez entre en vigencia la convención, no encuentre salida posible.

A veces, el perfeccionismo jurídico, va en demérito de las vías rápidas. La reticencia que han mostrado las grandes potencias frente a la Convención de Jamaica, dejan serias dudas de que ella alcance, en corto espacio de tiempo, la validez universal deseable.

IX

TRIBUNALES INTERNACIONALES DE JURISDICCIÓN ABIERTA

Evolución de las soluciones pacíficas. Auge de los medios diplomáticos. Buenos oficios, mediación, investigación y conciliación. El arbitraje en América Latina. Principales casos. Modificación del reglamento de la Corte Internacional de Justicia. Las salas ad-hoc. Diferendos de carácter jurídico y político. Tribunales internacionales de jurisdicción abierta. La conciliación previa. Los fallos parciales. Sentencias definitivas. El recurso a otra instancia. La parálisis del sistema interamericano de soluciones pacíficas. Urgencia de transformarlo. Los tribunales internacionales de jurisdicción abierta; una contribución a la paz universal.

Los medios de solución pacífica de diferendos internacionales, han vivido etapas singularmente activas en el propósito de avanzar hacia el perfeccionamiento y universalización de los mismos. En nuestro tiempo, la euforia que se viviera en los comienzos del siglo, se ha reemplazado por actitud discreta, respecto de la búsqueda de nuevos logros en este campo del Derecho y la política internacionales. Sin embargo, puede observarse cierto auge de los medios no jurisdiccionales, que residen en la mejor capacidad diplomática de los países para ponerlos al servicio de la paz.

Los buenos oficios y la mediación se asemejan, por cuanto en ambos existe la intervención de un tercero, sea estado, organización internacional o personalidad destacada, que se ofrezca para avenir a las partes. En tanto que en los buenos oficios hay sólo la voluntad de acercarlas, en la mediación puede haber propuestas que contribuyan a que los Estados interesados resuelvan el litigio de manera directa. Jorge Peirano Basso sostiene que mientras los buenos oficios y la mediación tienen carácter inmemorial, en cambio la conciliación es de más reciente data. "Respecto de los aspectos formales, dice: 'no se concibe la conciliación sin la constitución de una comisión de carácter permanente, que tiene a su cargo el estudio de los litigios que se le sometan. En cuanto a la finalidad, cabe decir que la conciliación

normalmente se ha asociado a una ulterior etapa arbitral o judicial. Es decir, que la finalidad del instituto en los hechos sería propender a la solución del conflicto como instancia previa al arreglo jurisdiccional. Si fracasara el intento conciliatorio, se abriría para las partes el camino del arbitraje o del juicio ante el juez internacional¹.

Lo anterior, se inspira en la opinión de Charles Rousseau: "La conciliación se presenta, a ejemplo de lo que es la institución del mismo nombre en el derecho privado, como un preliminar de instancia, como algo previo a un arreglo ulterior, más que como un procedimiento autónomo de arreglo de los diferendos internacionales"².

Tales conceptos son aportes a la doctrina, pero no alcanzan el nivel de regulación normativa de carácter general. Es posible, que en muchos casos la conciliación se considere como antesala para el paso a otra etapa, y aunque existen tratados vigentes que así lo disponen³, ello no quiere decir que cuando falta norma explícita sobre la materia, sea posible deducirla del solo enunciado. Por el contrario, por largo tiempo, buenos oficios, mediación y conciliación, se han tomado como voces del contenido similar, en las cuales la diferencia se mide esencialmente por el grado de participación que los terceros puedan ofrecer con proposiciones concretas a las partes en conflicto.

1 Jorge Peirano Basso, *Buenos Oficios y Mediación*. Montevideo, IDEA, 1983, p. 18.

2 Charles Rousseau. *Derecho Internacional Público Profundizado*, trad. Delia García Daireaux, Buenos Aires, LA LEY, 1966, No. 305, p. 32.

3 El Tratado de no Agresión, Conciliación, Arbitraje y Arreglo Judicial, suscrito entre Colombia y Venezuela el 17 de diciembre de 1939, canjeadas las ratificaciones en Caracas el 12 de septiembre de 1941 y actualmente en vigor, prevé una comisión permanentemente de conciliación que tendrá la misión de examinar las cuestiones en litigio, recoger con ese fin todas las informaciones útiles, por vía de investigación o en otra forma y esforzarse por conciliar a las partes.

Lo anterior se complementa con lo dispuesto en el artículo XV: "Bajo la reserva de lo estipulado en el Artículo II, serán sometidas a la decisión judicial, basada en Derecho, de la Corte Permanente de Justicia Internacional o de un tribunal arbitral, constituido según se establece en el presente Tratado, todas las controversias que no hayan sido ajustadas por el procedimiento de conciliación, siempre que tengan por objeto: a) La existencia, interpretación y aplicación de un tratado internacional celebrado entre las partes; b) cualquier punto de Derecho Internacional; c) La existencia de cualquier hecho que verificado, constituya la violación de un compromiso internacional; d) La naturaleza y la extensión de la reparación debida por esa violación. Cuando entre ambas partes contratantes exista desacuerdo acerca de si el litigio está o no comprendido en alguna de las categorías arriba indicadas, la Corte Permanente de Justicia Internacional decidirá acerca de esta cuestión previa. Las partes contratantes se comprometen a acatar la decisión de la Corte y a proceder en consecuencia. Cuando la controversia tenga por objeto materias distintas de las enumeradas en los incisos a), b), c) y d), de este artículo, las partes contratantes podrán someter la diferencia al Tribunal Arbitral establecido en este Tratado y darle la facultad de estatuir *ex-aequo et bono* si ninguna regla de derecho fuere aplicable".

La práctica mundial ofrece balance alentador en lo que se refiere al empleo de los métodos diplomáticos de solución de controversias, los cuales más que en razón de normas convencionales, se han fortalecido como instituciones consuetudinarias.

En cambio, el arbitraje y la jurisdicción han sufrido tropiezos, lo cual se confirma, en primer lugar, con la escasa actividad de la Corte Permanente de Arbitraje, (Supra Cap. III) y con la reserva que los Estados han manifestado con la relación a la Corte Internacional de Justicia, cuya labor, no ha correspondido a la expectativa que despertó su creación, a partir de 1922, durante la Sociedad de las Naciones. En América Latina, el arbitraje tuvo en los años finales del siglo XIX y comienzos del actual, influencia para la definición de las fronteras terrestres y el arreglo de antiguos litigios. Ya observamos como en las primeras conferencias interamericanas, el propósito de varios Estados fue el de llegar a cláusulas de arbitraje obligatorio, lo cual también se intentó durante las conferencias de paz de La Haya de 1899 y 1907. En todo ese trayecto, se puso en evidencia la dificultad para determinar la naturaleza de ciertos conflictos, ya que mientras el arbitraje para asuntos jurídicos no mereció crítica acerba, en cambio, para conflictos políticos ha sufrido el rechazo de numerosos Estados, y en particular, de las superpotencias. La dificultad para deslindar los diferendos, que generalmente cobijan ambos campos, y el obstáculo de la soberanía nacional, han sido los principales escollos para su aceptación obligatoria. Tal actitud se ha endurecido, en la medida en que los países del bloque socialista rechazan, fieles a la lección de Lenin, cualquier jurisdicción, que para ellos, "representa únicamente la opinión de los especialistas en Derecho Internacional". *Litvinof* refuerza el concepto al decir: "sólo un ángel podría ser imparcial en el examen jurisdiccional de los negocios rusos"⁴.

A la posición de quienes pretenden disminuir el papel del arbitraje y la jurisdicción, debemos recordar el progreso alcanzado en la Convención de Jamaica sobre el Derecho del Mar, así como en otros estatutos que han avanzado en lo relativo a la solución de controversias. De ello, hay numerosos ejemplos a los cuales hemos hecho referencia. El repaso que el profesor Héctor Gross Espiell ofrece con referencia al arbitraje

4 M. Cristian Philip, y M. Jean-Ives De Cara, "La Jurisdiction Internationale Permanente. Rapport General", *Nature et evolution de la juridiction internationale*, Colloque de Lyon, Paris, Pedone, 1987, p. 28.

como una de las contribuciones de España para resolver los conflictos limítrofes hispanoamericanos, nos permite sostener que este ha sido uno de los mecanismos más eficaces para preservar la amistad y la paz en el continente. El mismo autor los enumera en la forma siguiente:

“a) El caso entre Venezuela y los Países Bajos por la Isla Aves. Ambas partes designaron juez-árbitro a la Reina de España por Convenio de 5 de agosto de 1857. La sentencia fue pronunciada por la reina Isabel II, el 30 de junio de 1865. Pese a que la sentencia fue criticada por algunos comentaristas y a que se hizo caudal de posibles causales de nulidad, la cuestión quedó definitivamente resuelta;”

“b) El caso entre Colombia y Venezuela por su delimitación fronteriza. El tratado del 14 de septiembre de 1881 sometió el asunto en calidad de árbitro -juez de derecho- al rey Alfonso XII. A la muerte de éste, y ante la consideración del gobierno español que estimaba caducado el encargo, las partes convinieron en encargar el arbitraje al gobierno de España, por el tratado de París de 15 de febrero de 1886. La competencia del árbitro se hizo más amplia y dejó de ser exclusivamente árbitro de jure. La sentencia se dictó el 16 de marzo de 1891.”

“c) En base al convenio de Tegucigalpa de 7 de octubre de 1894 se sometió el diferendo fronterizo entre Honduras y Nicaragua al arbitraje del Rey de España. Alfonso XIII dictó sentencia el 23 de diciembre de 1906. Nicaragua se negó tiempo después a aceptar el fallo y, luego de diversas alternativas, se sometió el asunto a la Corte Internacional de Justicia, que sentenció el 18 de noviembre de 1960, declarando válido y obligatorio el laudo de 1906”⁵.”

Cabe, además, tener en cuenta el intento de arbitraje del Rey de España en el conflicto fronterizo entre Perú y Ecuador, el cual se suspendió como consecuencia del tratado del 2 de mayo de 1890, que decidió el arreglo directo. Las dificultades suscitadas posteriormente, llevaron a la reanudación del mismo, lo que tampoco consiguió resolver el diferendo. Otra tentativa de arbitraje, fue la referente a la solución tripartita, formulada por Colombia, Perú y Ecuador, que no llegó a perfeccionarse en razón a que el Ecuador no ratificó el convenio, lo cual

5 Héctor Gross Espiell, *España y la solución pacífica de los conflictos limítrofes en Hispanoamérica*, Madrid, CIVITAS, 1984. Cap. IV, p. 39 ss.

impidió que el monarca español abocara el conocimiento. Igual fenómeno ocurrió con el proyecto colombo-peruano de que fuese el Rey de España el que determinase los límites entre ambos países. En esta oportunidad, igualmente, se frustró el proyecto, por discrepancias entre los países comitentes.

Mediante convenio suscrito entre Colombia y Costa Rica, en San José, el 25 de diciembre de 1880 se sometió al Rey de Bélgica la decisión arbitral acerca de los límites entre los dos países y supletoriamente al Rey de España, en el caso de que el primero no aceptase. El estar todavía pendiente el laudo colombo-venezolano, condición que el gobierno español invocara, hizo que este arbitraje se frustrara y que hubiese que recurrir al Presidente de la República francesa, el cual emitió el laudo el 11 de septiembre de 1900.

En el conflicto entre Chile y Perú sobre Tacna y Arica se solicitó, por el convenio de Santiago el 16 de Abril de 1898, el arbitraje de la Reina Regente. Al no producirse la ratificación de parte de Chile, el asunto fue resuelto por el arbitraje del Presidente de los Estados Unidos.

Otros casos dignos de citarse, son los siguientes: el Rey de Italia dictó laudo arbitral en 1904 en el conflicto fronterizo entre Brasil y la Guyana Inglesa, y en 1932, puso punto final al diferendo entre Francia y Méjico, por la isla Clipperton, por sentencia arbitral que quedó en firme. El Rey de Inglaterra pronunció tres laudos, en el siguiente orden: en 1902, en la delimitación de la frontera andina entre Chile y Argentina, en 1966, entre Argentina y Chile, en el asunto de Palena. En el caso del Canal de Beagle, entre los mismos países, la sentencia sólo formalizó el laudo propuesto por un tribunal especial. El presidente de los Estados Unidos, emitió cinco laudos: en el caso de la frontera entre Argentina y Paraguay (1878); en lo referente a Nicaragua y Costa Rica (1888); en lo relativo al territorio de Misiones entre Brasil y Argentina (1895); en el caso de Tacna y Arica entre Chile y Perú (1925); y sobre la frontera entre Guatemala y Honduras (1933). El presidente de la República Argentina dictó el laudo para la delimitación entre Bolivia y Perú (1909). El Emperador de Austria en 1861, actuó como árbitro en la cuestión relativa al territorio de los indios mosquitos, al que estuvieron vinculadas Nicaragua y la Gran Bretaña. El Zar de Rusia dictó laudo entre Francia y los Países Bajos, en 1891, referente a la Guyana Francesa y Guyana Holandesa. El Presidente

de la Corte Suprema de los Estados Unidos, sirvió de árbitro para la delimitación de las fronteras de Panamá y Costa Rica (1914). El doctor José Luis Bustamante y Ribero, fue árbitro único, en 1890, en el litigio fronterizo entre El Salvador y Honduras, actuando con gran éxito.

Debe tenerse en cuenta que en lo referente a la demarcación de los límites entre Colombia y Venezuela, la solicitud venezolana relativa a la no divisibilidad en la demarcación de la frontera, llevó a suscribir nuevo compromiso entre los dos países, el cual fue firmado en Bogotá el 3 de Noviembre de 1916, en el sentido de designar como árbitro de Derecho al Presidente de la Confederación Helvética. El laudo, notificado en 1922 -aceptó-, de acuerdo con la tesis colombiana la divisibilidad y ratificó en su integridad la sentencia arbitral de 1891. En tal sentido complementó lo dispuesto anteriormente por la Corona de España, abriéndole el camino al trabajo de las comisiones demarcadoras, cuyas líneas se reconocieron en forma definitiva en el tratado de 1941, suscrito por los cancilleres Luis López de Mesa y Gil Borges. El Consejo Federal Suizo dictó igualmente laudo en el caso suscitado entre el Brasil y la Guyana Francesa (1900)⁶.

El que al lado de los casos anteriores hubiese habido número crecido de arbitrajes frustrados, fortalece el argumento de que la cláusula compromisoria para dirimir controversias entre estados, ha gozado de prestigio singular en el hemisferio. Lo cual se confirma con la enumeración de los tribunales arbitrales, cuyo recuento vale la pena traer a la memoria: Caso de Venezuela y Guyana, compuesto por Federico Martens, Melville W. Fuller, David J. Brewer, Lord Russel y Richard H. Collins, decidido en 1899. El severo cuestionamiento que los venezolanos han hecho al laudo y las pruebas exhibidas posteriormente, que comprueban la venalidad de uno de los árbitros, no han sido suficientes para modificarlo y permanece en firme. Otro tribunal arbitral, fue para el caso de Argentina y Chile por la Puna de Atacama (1899) y que estuvo integrado por Enrique Mac Iver, José Uriburu y J. Buchanan. El tribunal relativo a la frontera entre Guatemala y Honduras, cuyo fallo se dictó en 1933, estuvo constituido por Luis Castro Ureña, Emilio Bello y Charles Evans Hughues. El que seis presidentes: los de Estados Unidos, Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, hubiesen intervenido en la delimitación

6 Héctor Gross Espiell, *Idem, Ibídem*, p. 35 ss. Así mismo se ha consultado la obra *Conflictos territoriales en Iberoamérica y solución pacífica de controversias*, Instituto de Cooperación Iberoamericana. Comisión Nacional de V Centenario, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1986.

fronteriza entre Bolivia y Paraguay (1938), destaca la trascendencia que se ha otorgado al arbitraje para la solución de disputas entre los países del continente.

En lo relativo a la jurisdicción internacional para la solución de controversias, deben comentarse de manera favorable, las modificaciones introducidas al reglamento de la corte Internacional de Justicia, el 14 de abril de 1978 y que tuvieron por objeto principal desenvolver el Artículo 26 del Estatuto, referente a la constitución de salas *ad-hoc*. La desconfianza que ha suscitado en los gobiernos que la Corte Internacional de Justicia se halle integrada por magistrados de muchas nacionalidades, que representan distintos sistemas jurídicos, se ha podido contrarrestar con la posibilidad de construir salas, mediante acuerdo expreso de las partes, y que limitan el conocimiento de los asuntos a número restringido de jueces. Las decisiones de las salas *ad-hoc* tienen la fuerza de sentencias y se consideran dictadas por la Corte. (Art. 27).

La práctica muestra las ventajas de tal procedimiento, fundado en el Artículo 26 del Estatuto, que consagra lo siguiente: "1. Cada vez que sea necesario la Corte podrá constituir una o más salas compuestas de tres o más magistrados, según lo disponga la propia Corte, para conocer de determinadas categorías de negocios, como los litigios de trabajo y los relativos al tránsito y las comunicaciones. 2. La corte podrá constituir en cualquier tiempo una sala para conocer de un negocio determinado. La Corte fijará, con la aprobación de las partes, el número de magistrados de que se compondrá dicha sala. 3. Si las partes lo solicitaren, las salas de que trata oirán y fallarán los casos".

Lo anterior se desenvuelve mediante el Artículo 29 del mismo Estatuto. Artículo 29: "Con el fin de facilitar el pronto despacho de los asuntos, la Corte constituirá anualmente una sala de cinco magistrados que, a petición de las partes, podrá oír y fallar casos sumariamente. Se designarán además dos magistrados para reemplazar a los que no pudieren actuar"⁷.

7 El primer negocio sometido desde 1925, al procedimiento de salas *ad-hoc*, después de la modificación del reglamento, fue el litigio del Golfo del Maine, entre los Estados Unidos y el Canadá, compromiso contenido en instrumento suscrito el 29 de marzo de 1979 y con sentencia dictada el 12 de octubre de 1984. Una segunda sala *ad-hoc* ha funcionado en el diferendo fronterizo entre Burkina Faso y Mali, mediante compromiso del 16 de septiembre de 1983. Un tercer caso se desprende del tratado celebrado en Lima el 30 de octubre de 1980 entre Honduras y El Salvador, el cual ha previsto, bajo ciertas condiciones, someter el diferendo fronterizo a una sala *ad-hoc*.

El profesor Jean Charpentier anota respecto del interés despertado por las salas *ad-hoc*, que al dejar a los Estados la libre escogencia de los jueces, se obtienen numerosas ventajas. "El éxito alcanzado hasta ahora lleva a pensar que ella es la vía para la simbiosis entre el arbitraje y la jurisdicción permanente"⁸.

Adolfo Miaja de la Muela, resume así los criterios adoptados por el Derecho Internacional a partir de 1919 sobre solución de controversias. "Podemos afirmar que existen tres principios:

1. "Obligación de arreglar las diferencias internacionales por las vías pacíficas."
2. "Libertad de escogencia de los métodos a adoptar dentro del marco del Derecho Internacional, por los Estados interesados."
3. "Prioridad de la negociación directa sobre cualquier otro método"⁹.

La inseguridad de muchos principios del Derecho Internacional Público, que hasta hace poco tiempo parecían inmutables, contribuye al desafecto de los Estados por los jueces de carácter permanente. A ello hay que agregar, que existen dentro de la problemática internacional, en no poca medida, materias sobre las cuales, más que obtener pronunciamientos fundados en estatutos convencionales o consuetudinarios, lo que se reclama es la creación de nuevo Derecho. Charles Rousseau, refiriéndose a las dificultades por las cuales ha atravesado la Corte Internacional de Justicia, consigna las siguientes premonitorias palabras "Hay sin lugar a dudas mucho qué decir sobre la decadencia de la función jurisdiccional en la sociedad contemporánea. Debido al predominio de los factores políticos, esta, desconfianza en el juez lleva a resucitar, sino en su formulación al menos en los resultados, la vieja reserva de los intereses vitales. Tal vez era demasiado querer calcar a la fuerza la justicia internacional sobre la justicia interna y subestimar la fuerza de resistencia de las soberanías estatales. El advenimiento del gobierno de los jueces en la sociedad Internacional permanece por el instante como una quimera, y llegamos necesariamente a preguntarnos si es posible hacer funcionar

8 Jean Charpentier, "Conclusions generales", *La Juridiction Internationale Permanente*, Colloque de Lyon, p. 435.

9 Adolfo Miaja de la Muela, *Soluciones de Diferencias Internacionales*. Escuela de Funcionarios Internacionales. Cursos y Conferencias, Madrid, 1955-1956, Tomo I, p. 197.

una institución judicial en un medio social no ordenado en régimen de Estado. No es seguro que la respuesta sea fácil"¹⁰.

La confirmación de la tesis anterior la encontramos en la ilustre jurista Madame Paul Bastid: "El Derecho en tiempo de crisis comporta problemas importantes, pero muy difíciles. En un terreno en el cual las consideraciones políticas juegan evidentemente papel esencial, pero las reglas de Derecho y su existencia presentan una importancia política como uno de los medios de los que las fuerzas pueden disponer y descubrir interés creciente para definir una reglamentación jurídica eficaz"¹¹.

Paul Gugenheim observa: "Los diferendos nacidos entre Estados u otros sujetos del Derecho Internacional, no deben todos ser sometidos a procedimiento orientado a una decisión obligatoria. El examen del conflicto puede limitarse a una encuesta o a una proposición de arreglo de litigio dentro del cuadro de un procedimiento de conciliación. Este procedimiento de conciliación puede también ser integrado dentro de un sistema de solución pacífica de los diferendos; él precede entonces obligatoria o facultativamente, al procedimiento arbitral o judicial. En general, este último sistema es aplicado sólo en los diferendos jurídicos, es decir, los diferendos donde el litigio tiene por objeto un acto ilícito y sus consecuencias, en tanto que los procedimientos limitados a la encuesta y la propuesta de arreglo del diferendo que no persigan una solución judicial definitiva, encuentran sobre todo, aplicación en los litigios no jurídicos, es decir, en los conflictos políticos"¹².

Sin citarlo, el concepto anterior rechaza el ilusionismo jurídico de la primera mitad del siglo XX, y reafirma la conveniencia de buscar métodos de solución política que merezcan la confianza de los gobiernos. Charles De Visscher comenta: "Hubo un tiempo en el que se exageraron las posibilidades de acción de los tribunales internacionales sobre el mantenimiento de la paz entre los Estados. A fines del siglo XIX, las inquietudes suscitadas por las alteraciones del equilibrio europeo y un cierto descrédito de los métodos diplomáticos aplicados a su defensa, habían inclinado a muchas gentes hacia la creencia de que el

10 Charles Rousseau, *Droit International Public*, Tome V, Paris, SIREY, 1983, p. 477.

11 Paul Bastid, *Droit des gens. Le droit des crises internationales*, fascicule I, Les cours de droit, 1963-1964, Paris, p. 13.

12 Paul Gugenheim, *Traite de Droit International*, Tomo II, Cap. II, 1953.

desarrollo de la función jurisdiccional, y más especialmente la extensión del arbitraje obligatorio, constituía la más eficaz garantía de paz. Al propio tiempo, el ideal un poco confuso de la 'primacía del Derecho sobre la fuerza' tendía a considerar la constitución de un tribunal internacional permanente, y de composición fija, como el principio y el centro de toda organización internacional. Sin embargo, la historia del arbitraje en nada justificaba tales esperanzas. En toda época han sido escasas las guerras provocadas por discusiones puramente jurídicas: la inmensa mayoría de ellas han hallado su origen en conflicto de intereses y sus móviles políticos, incluso cuando una discusión jurídica proporcionaba el pretexto para recurrir a las armas"¹³.

El mismo autor refuerza la tesis: "La observación de la práctica internacional muestra hasta qué punto repugna a los gobiernos someter a una decisión obligatoria las diferencias de gran alcance político, no porque resulte imposible al juez pronunciarse a este respecto, sino porque su sentencia sería inadecuada a las causas motivadoras del litigio. Consideran los gobiernos que un conflicto es políticamente no justificable cuando les consta que la satisfacción de sus reivindicaciones sólo puede ser alcanzada mediante un cambio de la situación jurídica protegida por el derecho en vigor. 'Una definición (judicial) de los derechos legales de los Estados, cuando estos se encuentren divididos por razón distinta de tales derechos, no constituye en sentido alguno la solución de su diferencia'. En semejante supuesto, la sentencia podrá rechazar la demanda y dar por concluida la instancia, pero será incapaz de liquidar la tensión política existente entre las partes. Resolviendo un litigio en tales condiciones, la Jurisdicción Internacional cumplirá su deber, desde el punto de vista judicial, pero se mostrará impotente para realizar su misión pacificadora, que es la de poner un término a los conflictos entre Estados. Estas distinciones escapan con excesiva frecuencia al jurista, inclinado, por su óptica particular, a integrar toda diferencia en el plano de la discusión judicial"¹⁴.

La experiencia vivida en el continente africano, es ilustrativa acerca de la operación práctica de los mecanismos de solución amistosa de controversias. Allí y de ello se jactan sus más ilustres juristas, la mediación y conciliación, constituyen los instrumentos adecuados para que las partes

13 Charles de Visscher, *op.cit.*, p. 363.

14 *Idem*, p. 368.

se avengan en términos aceptables, sin despertar resentimientos, sino identificándose como miembros de un mismo grupo de naciones. Juristas tan eminentes como Mohammed Bedjaoui y Keba M'Baye, lo califican como la aplicación del "espíritu africano", orientado hacia la solución pacífica del conflicto, gracias a la acción de los jefes de Estado, de los ministros de relaciones exteriores y de comisiones *ad-hoc*, los cuales, dentro del marco de la O.U.A., han conseguido con éxito que la paz en África haya tenido menos tropiezos que en otras latitudes.

Bedjaoui, actual Magistrado de la Corte Internacional de Justicia, condensa tal criterio con las siguientes palabras: "Aunque otras fuerzas centrífugas actúen, la solución de los conflictos se efectúa dentro del marco de la 'familia africana' y sobrepasando la distinción si no artificial al menos difícil, entre conflictos políticos y litigios jurídicos. Cualquiera que sea el perfil del diferendo éste parece encontrar su desarrollo pacífico según los procedimientos de solución netamente marcados con el sello de la política africana y las instancias creadas dentro del cuadro de la O.U.A., donde el subregionalismo ha jugado un papel positivo y seguramente digno de atención. La referencia al sistema interafricano, que se elabora y se fortifica, constituye un factor siempre a disposición de la solución pacífica. Lejos de constituir una desventaja, su naturaleza a menudo muy 'personalizada' le confiere al contrario posibilidades crecientes de éxito"¹⁵.

Los tribunales internacionales de jurisdicción abierta, que se proponen en esta obra, tendrían la ventaja de conjugar la acción de varios procedimientos de solución amistosa, llegando a vencer las explicables reservas, que tienen algunos Estados frente a la Jurisdicción Internacional. La mayor sería la de establecer inicialmente, una etapa de mediación obligatoria, de gran influencia para los litigios de carácter político, que no siempre encuentran dentro del inventario de las normas del Derecho, respuesta precisa y adecuada. El que la nueva Corte, a través de salas especiales, se ocupe de mediar por tiempo determinado el litigio, tiene la ventaja de que, dada la versación de los jueces, su concurso contribuya a señalar caminos eficaces.

15 Mohammed Bedjaoui, "Le Règlement Pacifique des Differends africains". *Annuaire de Droit International*. Tome XVIII, Paris, Centre National de la Recherche Cientifique, 1972, p. 99.

Terminada la etapa de mediación, las partes pueden someter a la Corte, o a una sala *ad-hoc*, parte de la controversia, con lo cual se facilitaría posteriormente la decisión directa de los Estados, poniendo fin al litigio, o si las partes lo solicitaren, el fallo global del mismo. Queda entendido, que tanto en la etapa de mediación obligatoria, o dictado el fallo parcial, las partes pueden convenir en llevar el asunto al conocimiento de un tribunal arbitral dentro de las modalidades que el Derecho Internacional contempla.

El que existan tribunales bajo el epígrafe de "jurisdicción abierta", concentrados inicialmente en las tareas mediadoras y reservando sólo para etapa ulterior, y a solicitud de las partes, la decisión parcial o completa del diferendo, permitiría que las soluciones se pudiesen encontrar, combinando los aspectos políticos, con las normas del Derecho. Desvanecidas las esperanzas que abrigaron numerosos países hispanoamericanos de poder constituir la corte de justicia Regional, sobre los mismos trazos de la Corte de La Haya, resta sólo la posibilidad de prospectar mecanismos, que con capacidad innovadora, ofrezcan perspectivas, no sólo para resolver los conflictos existentes, sino para prevenir aquellos que en el futuro puedan generarse. Los tribunales de jurisdicción abierta, ofrecen además como ventaja, particularmente en la esfera regional, el principio de inmediatez entre los jueces y las partes enfrentadas, sin el riesgo de mezclar elementos ajenos a la idiosincrasia y al sistema jurídico de los estados vinculados a la controversia.

Los tribunales de jurisdicción abierta se organizarían sobre las siguientes bases:

a) Serían órganos jurisdiccionales permanentes dotados de poderes de conciliación y de encuesta.

b) La competencia de la Corte Internacional de Justicia de La Haya permanecería idéntica y los Estados partes en el Estatuto conservarían la plenitud de las prerrogativas para acudir a ella, sin que se afecte la cláusula facultativa. Los nuevos tribunales no tienen otro objeto que llenar el vacío existente y no restringir la acción de los mecanismos ya en funcionamiento.

c) La organización de los tribunales de jurisdicción abierta sería particularmente útil en la esfera regional interamericana y eventualmente adaptable a otros continentes.

d) Todo litigio sometido al Tribunal de Jurisdicción Abierta, deberá tener una fase de conciliación obligatoria previa, en el curso de la cual los magistrados jugarán el papel de conciliadores. Esta función es la misma que ejercen los jueces de la jurisdicción del trabajo al iniciar los procedimientos contenciosos, en varios países del mundo. Tal modalidad existe en las leyes de Francia, Alemania, Gran Bretaña, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Irlanda, Dinamarca y en la mayor parte de los países de América Latina¹⁶.

e) Durante la fase de conciliación, el tribunal tendrá la posibilidad de indagar los hechos, para lo cual podrá asesorarse de expertos, caso en el cual se limitará a redactar un informe, sin agregar juicio sobre los aspectos litigiosos.

f) La conciliación una vez adelantada, si persisten los puntos de desacuerdo, las partes tendrán la posibilidad de autorizar al Tribunal a que se pronuncie de manera parcial sobre el litigio y el fallo será obligatorio.

g) Si las partes lo convienen, podrá determinar, mediante el procedimiento de salas *ad-hoc*, otorgarle la competencia a sólo un número restringido de miembros del Tribunal. Igualmente podrán autorizar para que el fallo se pronuncie *ex-aqueo et bono*, lo cual puede ocurrir en cualquier etapa del procedimiento.

h) Si las partes en el litigio estiman en un momento dado, que la totalidad o una parte del Diferendo, puede ser solucionado de manera arbitral, el Tribunal podrá escoger los árbitros o darle su aprobación a la manera como las partes quieran designarlos. El fallo, tanto del Tribunal, como de los árbitros, tendrá carácter de cosa juzgada.

i) En la eventualidad de que la conciliación haya sido infructuosa o de que se pronuncie sólo parcialmente sobre el litigio, las partes, en el momento en que lo estimen oportuno, podrán encomendar al Tribunal la decisión sobre los puntos que aún no hayan sido resueltos, siguiendo el procedimiento contradictorio, siempre y cuando no hayan decidido remitir a otra instancia, la solución definitiva del diferendo. La sentencia en este caso, tendrá los mismos efectos que las dictadas por la Corte Internacional de Justicia.

16 Benjamín Blasco Segura y Rafael L. Alcázar Carrillo, *Derecho procesal laboral*, Zaragoza, Libros Portigo.

j) Las modalidades para la elección de los magistrados del Tribunal de Jurisdicción Abierta, serán establecidas por el tratado que le ponga en vigor, en el cual se especificará que la competencia del mismo se extenderá gradualmente a las partes que vayan ratificando dicho tratado¹⁷.

Precisamente al cumplirse en 1998, los 50 años de la firma del Pacto de Bogotá, conocido como el Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas, y al observar la ineficacia de sus cláusulas frente al número crecido de conflictos que en América Latina no han encontrado solución amistosa, convendría pensar en la creación del tribunal regional de jurisdicción abierta, el cual ofrecería las ventajas de combinar procedimientos diplomáticos, con los jurisdiccionales, y conseguir que la política coincida con el Derecho, para favorecer en el hemisferio el clima de la paz al que todos aspiramos.

El que en numerosas oportunidades, la conciencia jurídica de los países latinoamericanos se hay visto frustrada en el esfuerzo de crear instituciones hemisféricas para resolver los conflictos entre Estados, no quiere decir que no se ensayen fórmulas imaginativas, que le abran a la concordia nuevas posibilidades.

Los tribunales de jurisdicción abierta son a la vez la síntesis entre la juridicidad represada por el formalismo y los criterios políticos, que en nuestro tiempo tienen capacidad de adaptarse mejor a las circunstancias.

17 Diego Uribe Vargas, *La transformation du Systeme Interamericain, Tribunaux de Jurisdiction Ouverte*. Paris, Pedone, 1984.

X

LA PAZ EN AMÉRICA CENTRAL

El grupo de Contadora y su aporte a la paz en Centro América. Esquipulas punto de partida. Pluralismo político. El grupo de apoyo a Contadora. Mecanismo permanente de consulta y concertación política. Los refugiados. Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia. Plan de paz del Presidente Óscar Arias. Reunión de Cartagena de Indias. Acuerdos de Paz en Salvador y Guatemala.

En el campo de la negociación diplomática, es conveniente traer a la memoria lo que han venido significando los Grupos de Contadora y de Apoyo, así como lo realizado por los países Centroamericanos, dentro del marco de Esquipulas II.

Mientras la Organización de los Estados Americanos ha participado en escasa medida en la búsqueda de soluciones a la crisis, la acción de algunos países ha reemplazado en la práctica, lo que correspondería a la organización regional. El mismo Canciller colombiano, Augusto Ramírez Ocampo, lo subraya en su Memoria al Congreso: "La ausencia de iniciativas fértiles, originada en el seno de la Organización de los Estados Americanos, creó un vacío que se hacía cada vez más presente en la medida en que las tensiones iban en aumento. La inactividad e incapacidad de encontrar salidas diplomáticas dentro del contexto de las instituciones panamericanas, nos reveló que, mientras se avanzaba en la búsqueda de mecanismos para adaptar los organismos a los tiempos que corren, era necesario crear instancias de diálogo que suplieran sus deficiencias y tuvieran la flexibilidad y la eficacia indispensable, para contener la grave amenaza de la guerra y las hostilidades de la región. Contadora fue la respuesta al profundo vacío que significaba la carencia de una oportunidad para que el diálogo pudiera prosperar"¹.

1 Augusto Ramírez Ocampo. *Contadora. La Diplomacia de la verdad*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá. 1986. páe. 10.

Tal experiencia, parte del 9 de enero de 1983, cuando nace el Grupo de Contadora, integrado por Colombia, México, Panamá y Venezuela, que se orientó, desde el primer momento, hacia la necesidad de buscar la paz negociada en el área centroamericana, y a evitar dentro de la Región, que los enfrentamientos entre las superpotencias convirtieran al hemisferio en campo de lucha por el predominio político e ideológico. La idea de una estrategia autónoma de inspiración netamente democrática, y apoyada en el Derecho Internacional, marca profundo contraste entre aquellos países que proclaman la lealtad a los principios, pero que terminan por desconocerlos en la práctica.

El 17 de Julio de 1983, los Presidentes que integran el grupo de Contadora, suscribieron en la ciudad de Cancún, la declaración que lleva el nombre del balneario, en documento donde se precisan con claridad los derroteros a seguir: "El uso de la fuerza como alternativa de la solución no resuelve, sino que agrava las tensiones subyacentes. La paz centroamericana sólo podrá ser una realidad en la medida en que se respeten los principios de la convivencia de las naciones: la no intervención; la autodeterminación; la igualdad soberana de los estados; la cooperación para el desarrollo económico y social; la solución pacífica de las controversias; la expresión libre y auténtica de la libertad popular". Ninguno de los postulados anteriores denota originalidad en cuanto al enfoque de los problemas. Sin embargo, en la precisa oportunidad en que aquellos principios han entrado en crisis y son desconocidos por la primera potencia continental, readquieren fuerza renovadora y recuperan en la conciencia de los pueblos la dimensión de las causas justas.

Para nadie ha constituido actitud insólita el pretender levantar el edificio de la armonía internacional sobre el ejercicio de la democracia política, cuando aún recientes episodios bélicos demuestran cómo los responsables de la guerra han sido al mismo tiempo implacables dictadores revestidos de poderes absolutos. Menos aún se puede pretender que exista comunidad de naciones ordenada, sin el respeto al principio de la libre determinación y a los preceptos que el derecho Internacional ha venido progresivamente elaborando para reemplazar el imperio de la fuerza.

Tan pronto como se divulgaron las bases operativas del Grupo de Contadora, se fueron sumando voces de apoyo, y particularmente, los países pertenecientes al Mercado Común Europeo ofrecieron franco respaldo a la iniciativa.

La complejidad del fenómeno centroamericano, donde se suman factores de carácter social y económico, con el choque de intereses políticos, aconsejó desde el primer momento, el análisis cuidadoso de los antecedentes del conflicto, para programar soluciones que fueran mas allá de las simples negociaciones diplomáticas. Pero el punto focal ha sido el perseguir que la paz, no sea sólo el producto de imposiciones, y menos de la intervención armada directa o indirecta de las naciones poderosas. El espíritu de Contadora es la defensa de los principios que, desde su origen, forjaron las instituciones regionales bajo la impronta de la autodeterminación y del respeto a las soluciones pacíficas para los conflictos internacionales.

Observado el balance de Contadora con lente clara y sin la exaltación paroxista de los primeros impulsos, debemos convenir que el "Documento de Objetivos" refleja la mejor síntesis de la acción que se prospectó desde el primer momento.

"En el campo de la seguridad se llegó a un consenso sobre los siguientes puntos: Detener la carrera armamentista en todas sus formas e iniciar negociaciones en el aspecto de control y reducción del actual inventario de armas.

Prohibir el establecimiento en la región de bases militares extranjeras o cualquier otra forma de injerencia militar.

Concertar acuerdos para reducir y, eventualmente, eliminar la presencia de consejeros militares extranjeros.

Establecer mecanismos internos de control para prevenir el tráfico de armas desde el territorio de algún país del área hacia cualquier otro. Igualmente impedir el flujo de material bélico desde el exterior hacia la región, destinado a personas, organizaciones o grupos que intenten derrocar a gobiernos centroamericanos.

Prevenir el uso de sus propios territorios para promover o apoyar actos de terrorismo, subversión o sabotaje en los países del área".

En el ámbito de los objetivos económicos y sociales se alcanzaron los siguientes acuerdos:

"Continuar con la ayuda humanitaria destinada a auxiliar a los refugiados centroamericanos que se encuentren desplazados de su país

de origen, propiciando además, las condiciones adecuadas para la repatriación voluntaria de esos refugiados, en comunicación o con la cooperación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales que se juzguen pertinentes.”

“Emprender programas de desarrollo económico y social con el propósito de alcanzar un mayor bienestar y una equitativa distribución de la riqueza.”

“Revitalizar y normalizar los mecanismos de integración económica para lograr un desarrollo sostenido que se funde en la solidaridad y el beneficio mutuo.”

“Gestionar la obtención de los recursos externos que permitan asegurar disponibilidades financieras adicionales para la reactivación del comercio intraregional, superar los problemas de balanza de pago, captar fondos destinados a capital de trabajo, apoyar programas para ampliar y reestructurar sus sistemas productivos y fomentar proyectos de inversión a mediano y largo plazo.”

“Gestionar un mejor y más amplio acceso a los mercados internacionales con el fin de expandir el flujo de comercio entre los países centroamericanos y el resto del mundo en especial con los países centroamericanos, mediante una revisión de las prácticas comerciales, la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias y la seguridad de precios remunerativos y justos para los productos exportados por los países de la región.”

“Promover los mecanismos de cooperación técnica para la planeación, programación y ejecución de proyectos multisectoriales de inversión y promoción comercial.”

Finalmente, los objetivos políticos se pueden resumir en cuatro puntos:

“Promover la distensión y poner término a las situaciones de conflicto en el área, absteniéndose de realizar toda acción que ponga en peligro la confianza política o que tienda a obstaculizar el objetivo de lograr la paz, la seguridad y la estabilidad de la región.”

“Respetar y garantizar el ejercicio de los Derechos Humanos, políticos, civiles, económicos, sociales, religiosos o culturales de las respectivas comunidades.”

“Adoptar medidas conducentes al establecimiento y, en su caso, el perfeccionamiento de sistemas democráticos representativos y pluralistas que garanticen la efectiva participación popular en la toma de decisiones y

aseguren el libre acceso de las diferentes corrientes de opinión a procesos electorales.

“Promover acciones nacionales hacia la reconciliación en casos de profundas divisiones sociales, permitiendo la participación en procedimientos políticos, democráticos, de acuerdo con la Ley”².

El ambicioso proyecto que hemos citado, muestra hasta qué punto los países miembros del Grupo de Contadora se dejaron llevar por el entusiasmo de reconstruir la Antigua República Mayor de Centroamérica, hecha pedazos en 1824 por la ambición de los caudillos y la rivalidad de comarcas y regiones. Si argumentos de carácter sociológico podrían justificar el optimismo para reconstruir la vieja federación, o para darle contenido nuevo como proyecto político, no es menos cierto, que en nuestra época el modelo federal decimonónico ha perdido vigencia y que procesos de integración de diverso perfil han relegado el aspecto político para las últimas etapas.

Si durante largo tiempo las constituciones políticas de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica dejaron entreabierta la puerta para reconstituir la gran nación fragmentada, no es menos cierto que emulaciones y paralelismos hacen hoy utópica la iniciativa.

Sin embargo, el diablillo travieso de los esquemas perfeccionistas, desplazó el espíritu pragmático, para que en el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, suscrita el 30 de Abril de 1984 en la ciudad de Panamá, así como el texto revisado el 7 de septiembre del mismo año, se fuera, mas allá del Tratado Público, hasta trazar los lineamientos de la Constitución Política de un nuevo Estado.

No de otra manera pueden entenderse compromisos, tales como la limitación de armamentos, las Comisiones Internacionales encargadas de vigilarla, los lineamientos de organización política interna, que comprenden desde la convocatoria a elecciones, la separación de los poderes, y la revisión de las legislaciones electorales en orden a garantizar la más amplia participación popular. A ello se agrega la obligación de crear y perfeccionar las normas legales referentes a la amnistía, a fin de permitirle a los ciudadanos la reinscripción en la vida política, económica y social del respectivo país.

La noción de pluralismo político, se complementa con la exigencia del respeto de los derechos del hombre y la incorporación en las

2 Idem. pp. 58 y 59.

instituciones actuales de aquellas estructuras necesarias para garantizar la participación de todos los partidos políticos, así como el establecimiento del control electoral para que el sufragio esté limpio de fraude y manipulación.

Sin duda lo que despertó el mayor interés de los observadores extranjeros y particularmente en los centros universitarios, fue el compromiso de someter el inventario de armamentos al control internacional, a partir de un plazo de 30 días contados desde la vigencia del Acta. También se incluyó la prohibición de las armas químicas y biológicas.

Es probable que buena parte de los redactores del Acta hubiesen estado poseídos del espíritu soñador, antes que del propósito de abarcar el entorno práctico. El Acta no fue firmada nunca. Algunos países alegaron reformas. El consenso no era posible. Ello, sin embargo, no debilita el prestigio de la acción de Contadora, inspirada en el ánimo de escudriñar todos los caminos para la paz, pasando del diálogo directo al proyecto de audaces estructuras.

Si bien es cierto que Contadora no utilizó las tradicionales vías del arbitraje y la jurisdicción, en cambio insistió en los procedimientos diplomáticos recabando la tesis de que América Central necesita un espacio para el diálogo bajo los parámetros del respeto al derecho.

El 28 de julio de 1985 nació en la ciudad de Lima, con ocasión de la reunión de Presidentes ocurrida con motivo de la posesión de Alan García como primer mandatario del Perú, el Grupo de Apoyo a Contadora, integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Su objetivo es el de reforzar la acción diplomática conjunta y evitar los riesgos de conflagración. De esta manera se fortalecía en la práctica el propósito de crear el foro permanente de consulta entre países democráticos del Hemisferio, y llenar el vacío dejado por la descaecida O.E.A.

El compromiso se formalizó el 18 de diciembre de 1986 en la Declaración de Río de Janeiro, que sirvió para sistematizar la concertación política mediante el proceso de consultas regulares: "Allí se dijo: el resurgimiento de la democracia en la América Latina permite un intenso diálogo político en el que se reafirma la necesidad de conjugar esfuerzos y capacidades para encontrar las soluciones propias a nuestras dificultades, e impulsar el desarrollo independiente y sostenido en la región. A

continuación se definieron los objetivos del mecanismo permanente de consulta y concertación política:

a) Ampliar y sistematizar la cooperación política entre nuestros gobiernos.

b) Examinar las cuestiones internacionales que sean de especial interés para nuestros pueblos, y concertar posiciones comunes en relación con las mismas, particularmente en los foros internacionales.

c) Promover el mejor funcionamiento y la coordinación de los organismos latinoamericanos de cooperación y de integración.

d) Propiciar soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan la región.

e) Impulsar iniciativas y acciones destinadas a mejorar, mediante el diálogo y la cooperación, las relaciones interamericanas.

f) Impulsar los procesos de cooperación e integración en América Latina.

g) Explorar conjuntamente nuevos campos de cooperación que favorezcan el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de nuestros países.

h) Examinar la conveniencia y la oportunidad de proponer reuniones de Jefes de Estado de nuestros países”.

La constitución de este foro internacional se orienta no sólo a mantener el diálogo con países intrazonales, sino con naciones de otras áreas del mundo. En cuanto a la situación centroamericana observaron lo siguiente:

“1. Expresaron su más grave preocupación por la evolución de los recientes acontecimientos, caracterizados por combates entre fuerzas regulares de dos países del área y bombardeo de poblaciones civiles; el incremento de la actividad de las fuerzas irregulares que actúan en la región, la profundización de políticas y acciones intervencionistas de países de fuera del área claramente violatorias del Derecho Internacional; la suspensión del diálogo y del proceso negociador y la escalada bélica en la zona. Todo ello aleja cada vez más las posibilidades de paz, democracia pluralista y plena vigencia de los Derechos Humanos”.

A lo anterior, agregaron la preocupación generalizada por la radicalización del conflicto en Centroamérica y recabaron la conveniencia de

poner en marcha las acciones contenidas en el Mensaje de Caraballeda, y en el Acta de Contadora para la paz y Cooperación.

La idea de efectuar una visita a los países de la subregión, por parte de los cancilleres, junto con la de voceros de Naciones Unidas y de la O.E.A., puso en evidencia la voluntad de no ahorrar esfuerzo alguno para contribuir a la paz negociada.

En la segunda reunión ministerial, efectuada en Bariloche el 16 de abril de 1987, se insistió en la importancia de crear esquemas innovadores que "concerten el esfuerzo en proyectos específicos, encarados con flexibilidad, realismo y criterio práctico, para impulsar a partir de los mismos, la red de intereses comunes que profundice y acelere el proceso de integración y cooperación, reactivando el sistema institucional existente. Temas como la situación de los refugiados en Centroamérica y los efectos sociales, económicos y políticos de la condicionalidad impuesta por los organismos financieros internacionales, fueron materia que debería analizarse en razón de la multitud de efectos desestabilizadores para los países del hemisferio.

En la reunión llevada a cabo en Campos de Jordao/Brasilia, del 9 al 11 de agosto de 1987 hicieron pública la decisión de convocar a nivel presidencial el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, cita que debería efectuarse en el mes de noviembre en Acapulco.

El denominado Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia, suscrito por ocho Presidentes Latinoamericanos continúa la línea de acción esbozada en las reuniones ministeriales del Grupo de Apoyo, poniendo énfasis en los aspectos particularmente críticos de la política del hemisferio. En lo relativo a la negociación internacional, dijeron los mandatarios: "Solo una mayor identidad y una mejor articulación de intereses de Latinoamérica y el Caribe, reducirán la vulnerabilidad de la región ante los factores externos. Este propósito corresponde al avance histórico de nuestros pueblos, así como a un concepto de responsabilidad compartida en la solución de los problemas que afectan a la comunidad internacional". Al enumerar los desafíos principales que inciden en la vida del hemisferio, destacaron la importancia de ocuparse de la preservación de la paz y de la seguridad de la región amenazada por tan múltiples como complejos factores. El estímulo al desarme, el alentar la confianza recíproca y las soluciones propias a los problemas de la

región, al concertar posiciones con el propósito de fortalecer el multilateralismo en las decisiones internacionales, se acompañaron con la iniciativa de proponer las "zonas de paz".

La recapitulación pormenorizada de lo que había sido el diagnóstico y la acción para la crisis de los países latinoamericanos, poca novedad agrega a textos quizás más audaces y oportunos. El compromiso de Acapulco fue el esfuerzo para revivir una literatura adocenada sobre la situación económica y social de nuestros pueblos, sin agregar nada.

En cambio los Presidentes se adelantaron a reclamar como efecto de la acción de Contadora y del Grupo de Apoyo, el Acuerdo de Esquipulas II, suscrito por los cinco Presidentes Centroamericanos que posiblemente sea el paso de mayor envergadura alcanzado hasta entonces.

El mismo reconocimiento que en el Preámbulo consignaron los mandatarios del Istmo Centroamericano para reconocer, no sólo la voluntad de Contadora y del Grupo de Apoyo, sino la contribución de los Organismos Internacionales encabezados por la Comunidad Económica Europea, refleja la articulación de esfuerzos cumplidos en etapas sucesivas y conexas. En particular, la referencia al Plan de Paz del Presidente de Costa Rica, Óscar Arias, indica hasta qué punto la voluntad de retomar las decisiones regionales sin la injerencia de extraños, significó el principal factor de inspiración de los redactores del documento. Las notas predominantes del procedimiento contemplado en Esquipulas II, son las siguientes: utilización del diálogo para obtener la reconciliación nacional en orden a conseguir el ejercicio pleno de las instituciones democráticas, amnistía que garantice la inviolabilidad de la vida y libertad de quienes se acojan a tal beneficio, cese de hostilidades de los grupos insurgentes aún en beligerancia, estímulo al proceso de afianzamiento de la democracia pluralista y de participación, convocatoria a elecciones libres con plena garantía de imparcialidad, cooperación para la libertad y el desarrollo, ayuda a los desplazados y refugiados.

Hay que destacar el llamamiento de los Cinco Estados Centroamericanos a los gobiernos, tanto de la región, como de fuera, que abierta o veladamente proporcionan ayuda militar, logística, financiera, propagandística, en efectivos humanos, armamentos, municiones y equipos a fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales, para que cesen esa ayuda como un elemento indispensable para lograr la paz estable y duradera en la región.

Lo anterior se complementa con el compromiso de impedir la utilización del propio territorio para prestar ayuda a personas u organizaciones interesadas en desestabilizar el área centroamericana. Igualmente incluye en el Acta lo concerniente a la verificación, control y limitación de armamentos que se contempló en el Acta de Contadora, y cuya importancia se fundamenta en conseguir a toda costa que los efectivos militares se reduzcan a lo estrictamente necesario para la seguridad de cada estado.

En la reunión efectuada en Cartagena de Indias, el 26 de febrero de 1978, los Ministros de Relaciones Exteriores de los Grupos de Contadora y de Apoyo recapitularon lo dicho en las anteriores reuniones ministeriales, así como en la reunión de Acapulco, y expidieron un comunicado con el contenido siguiente:

“1. Subrayamos, una vez más, el alto valor de la contribución al proceso de paz, que han hecho los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua al suscribir el Procedimiento para establecer la Paz firme y duradera en Centroamérica. Del mantenimiento y profundización de esa voluntad política depende que la democracia, la paz, el desarrollo y la libre determinación puedan alcanzarse en la región y, que se remuevan los obstáculos que aún dificultan la genuina resolución de las controversias.”

“3. Hechos recientes señalan que se fortalece el convencimiento que es imprescindible el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares que operan en la región. Esperamos que esta tendencia se fortifique y que se cumplan todos los compromisos, de manera unilateral, incondicional e inmediata, tanto aquellos que apuntan a la consolidación de democracias pluralistas en la región como los referidos a los aspectos de seguridad previstos en el Procedimiento de Guatemala. Así lo han afirmado los propios Presidentes Centroamericanos.”

“8. Reafirmamos la justa demanda de que se respete plenamente el orden jurídico, como base esencial para una pacífica convivencia en la región. Asimismo estamos convencidos que la solución pacífica de los conflictos en Centroamérica es una legítima aspiración de los países latinoamericanos”.

En forma paralela, el Grupo Andino, a través de las reuniones del Consejo, ha reiterado la importancia de favorecer el diálogo que contribuya

a la solución de las diferencias que surjan, no sólo en la subregión, sino en la esfera latinoamericana. En el Acta final de la Sexta Reunión del Consejo Andino, llevada a efecto en Cuenca, del 22 al 23 de febrero de 1988, se consignó lo siguiente:

“7. Resaltan la importancia de la consulta y concertación regionales, por lo cual convienen en propiciar la reflexión conjunta del Grupo Andino con grupos de similares características, en el marco del diálogo político de los Cancilleres de la región que se desarrolla en el Sela.”

“8. Acuerdan dar un renovador impulso a las acciones externas conjuntas, con un amplio ánimo de coordinación, a fin de responder oportunamente a los interrogantes y desafíos que plantean el escenario y las circunstancias internacionales”.

Desde su creación en Lima, el Consejo Andino ha tenido destacadas actuaciones no sólo en el campo de la integración, sino en la política hemisférica, contribuyendo a la solución de conflictos que han amenazado la seguridad en distintos lugares.

En torno de los grupos de Contadora, de Apoyo y del Consejo Andino, gravitaron críticas orientadas a disminuir la importancia o subrayar los escasos logros alcanzados. Sin embargo, no todo puede considerarse negativo en tales procesos. Hay avances indudables y en el ensayo de la política concertada para contribuir a la solución de conflictos, se advierte la nota característica de la diplomacia actual. Las crisis en Centroamérica, muestran lo vulnerable de la situación que allí se ha vivido y las graves amenazas que conllevan a la seguridad hemisférica. A pesar de ello, uno de los autores del Grupo de Contadora, el Presidente Belisario Betancur, define con optimismo el itinerario recorrido: “Contadora cumplió, ya que cada amanecer en que ha persistido la voluntad del diálogo, ha traído un atardecer en el que se ha evitado la guerra”.

El proceso de paz en Centroamérica se orienta luego a lo previsto por la Declaración de Esquipulas del 23 de mayo de 1986 cuyo artículo 1o. dice: “Que han decidido formalizar las reuniones de Presidentes como una instancia necesaria y conveniente para analizar los problemas más urgentes que se presentan en el área en relación a la paz y al desarrollo regional, y buscarles soluciones apropiadas.

“Expresan, en este contexto, su profundo agradecimiento a la comunidad internacional por los diversos esfuerzos desarrollados en favor de la solución de nuestros graves problemas, a la vez que reiteran la confianza en poder seguir contando con el concurso de su valioso apoyo”.

El compromiso de las cinco naciones centroamericanas abarcó los mejores prospectos de acción y según los numerales 3o. y 4o., complementados con el propósito colectivo de revisar, actualizar y dinamizar los procesos de integración económica y social del área.

“3. Que es necesario crear y complementar esfuerzos de entendimiento y cooperación con mecanismos institucionales que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo como elementos fundamentales para la paz en el área y para la integración de Centroamérica.”

“Es por ello que convienen en crear el Parlamento Centroamericano. Sus integrantes serán electos libremente por sufragio universal directo, en el que se respete el principio de pluralismo político participativo. A tal efecto, los vicepresidentes, de común acuerdo, propondrán a sus respectivos gobiernos, en el término de treinta días, la integración de una Comisión Preparatoria del Parlamento Centroamericano, la cual deberá preparar el proyecto del Tratado Constitutivo del citado Parlamento, en un plazo no mayor de noventa días después de su integración.”

“4. Que la paz en América Central sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la soberanía e integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social, entendiéndose esta determinación como el producto de la voluntad libremente expresada por los pueblos”.

Para poner en marcha y canalizar en la mejor forma los fines y propósitos de la Declaración de Esquipulas, los cinco presidentes centroamericanos comprometidos suscribieron un convenio acerca del procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica. De dicho documento se destacan los siguientes compromisos:

“Realizar urgentemente en aquellos casos donde se han producido profundas divisiones entre la sociedad acciones de reconciliación nacional que permitan la participación nacional, con garantía plena, en auténticos procesos políticos de carácter democrático. Amnistía, en cada país centroamericano salvo en aquellos en donde la comisión internacional de verificación y seguimiento determine que no es necesario, se emitirán decretos de amnistía que deberán establecer todas las disposiciones que garanticen la inviolabilidad de la vida, y la libertad en todas sus formas, los bienes materiales y la seguridad de las personas a quienes sean aplicables dichos decretos”.

Tal disposición se complementó con el compromiso para los gobiernos de emitir decretos de amnistía y para los grupos regulares la obligación de poner en libertad a todas aquellas personas que se encuentren en su poder.

En el numeral c) Comisión Nacional de Reconciliación, encargada de verificar el cumplimiento de los compromisos de los cinco gobiernos centroamericanos, contraídos con la firma del documento, en materia de amnistía, cese del fuego, democratización y elecciones libres, se propuso la creación de una Comisión Nacional que tendrá las funciones de constatar la vigencia real del proceso de reconciliación nacional, así como el respeto irrestricto de todos los derechos civiles y políticos de los ciudadanos centroamericanos garantizados en este mismo documento.

Exhortación al cese de hostilidades. Los gobiernos hacen una exhortación vehemente para que, en los Estados del área que actualmente sufren la acción de grupos irregulares o insurgentes, se concierte el cese de las hostilidades. Los gobiernos de dichos Estados se comprometen a realizar todas las acciones necesarias para lograr un efectivo cese del fuego dentro del marco constitucional.

Democratización. Los gobiernos se comprometen a impulsar un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto de los Derechos Humanos, la soberanía, la integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico político y social, y realizarán, de manera verificable, las medidas conducentes al establecimiento y, en su caso, al perfeccionamiento de sistemas democráticos, representativos y pluralistas que garanticen la participación de partidos y la efectiva

participación popular en la toma de decisiones y aseguren el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos, fundados en la plena observación de los derechos ciudadanos. Para efectos de verificar la buena fe en el desarrollo de este proceso de democratización, se entenderá que:

a) Deberá existir completa libertad para la televisión, la radio y la prensa. Esta completa libertad comprenderá la de abrir y mantener en funcionamiento medios de comunicación para todos los grupos ideológicos y para operar esos medios sin sujeción a censura previa.

b) Deberá manifestarse el pluralismo político partidista total. Las agrupaciones políticas tendrán, en ese aspecto amplio acceso a los medios de comunicación, pleno disfrute de los derechos de asociación irrestricto de la publicidad oral, escrita y televisiva, así como la libre movilidad para los miembros de los partidos políticos en función proselitista.

c) Asimismo, los gobiernos Centroamericanos que tengan en vigencia el estado de excepción, sitio o emergencia, deberán derogarlo, haciendo efectivo el estado de derecho con plena vigencia de todas las garantías constitucionales.

Además del compromiso de efectuar elecciones libres y de cesar toda ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales, se reiteró el compromiso de impedir el uso del propio territorio y no prestar ni permitir apoyo militar logístico a personas, organizaciones o grupos que intenten desestabilizar a los gobiernos de los países de centroamérica.

La creación de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento conformada por los Secretarios Generales o sus representantes de la Organización de Estados Americanos y de las Naciones Unidas, así como por los cancilleres de América Central, el Grupo Contadora y del Grupo de Apoyo con la finalidad de hacer el seguimiento y la verificación de los compromisos contenidos por los cinco países centroamericanos, se materializó en Caracas el día 22 de agosto de 1987. Iniciativa que tuvo gran efecto para el cumplimiento de los acuerdos y de la pacificación anhelada.

En lo que se refiere a los antecedentes del proceso de paz en El Salvador, las palabras del propio Secretario General de las Naciones Unidas, señor Boutros Boutros-Ghali son indicativos de las dificultades

de diverso orden que se daban en El Salvador al agudizarse el conflicto. Las mismas palabras del Secretario General de la ONU son elocuentes:

“El conflicto de El Salvador fue consecuencia de las desigualdades sociales y económicas de larga data y de los muchos decenios en que la vida en El Salvador estuvo dominada por la Fuerza Armada y los cuerpos de seguridad pública represivos del país. Cuando en 1980 estalló la guerra civil, la situación se vio agravada por otros conflictos que afectaban a la región y por el enfrentamiento ideológico de las Superpotencias. Con el fin de la guerra fría, en los últimos años del decenio de 1980, se redujo la corriente de armamentos, capacitación, financiación y apoyo político, pero la oportunidad real de llegar a un arreglo sólo se concretó cuando el Gobierno de El Salvador y el FMLN, agotados tras años de lucha, comprendieron que la solución por las armas no parecía próxima. Finalmente, ambas partes recurrieron a las Naciones Unidas para que colaboraran con ellas a fin de acabar con el estancamiento mediante el diálogo.

Se dio comienzo a las primeras actividades humanitarias de los organismos de las Naciones Unidas, las primeras etapas de las conversaciones de paz con mediación de las Naciones Unidas y el establecimiento de una misión internacional de verificación de la situación de los derechos humanos en El Salvador, en circunstancias en que aún no había terminado la guerra y proseguían las negociaciones”³.

El primer acuerdo en el proceso de negociación entre el gobierno de El Salvador y el FMLN se refirió al compromiso de respetar en forma irrestricta las leyes y normas internacionales de derechos humanos, en el que pedían que las Naciones Unidas desempeñaran la función de observar el cumplimiento de dicho compromiso. Según lo previsto en este documento se crearía una comisión de verificación de las Naciones Unidas con las siguientes facultades:

a. Recibir comunicaciones emanadas de cualquier persona, grupo de personas o entidad existente en El Salvador que contuvieran denuncias sobre violaciones de los derechos humanos;

3 *Las Naciones Unidas y El Salvador, 1990-1995*. Introducción del Secretario General de las Naciones Unidas. Sr. Boutros Boutros-Ghali, Serie de libros azules de las Naciones Unidas. Volumen IV. Nueva York. p. 6.

- b. Entrevistar, libre y privadamente, a cualesquiera personas, grupos e integrantes de entidades o instituciones;
- c. Visitar libremente cualquier lugar o establecimiento sin previo aviso;
- d. Diseñar y ejecutar una campaña educativa y divulgativa sobre derechos humanos, así como sobre las funciones de la propia misión;
- e. Adoptar toda medida legal que estimara apropiada para la promoción y defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales⁴.

El 1o. de diciembre de 1991 el presidente Cristiani informa al secretario de las Naciones Unidas, señor Boutros Boutros-Ghali, que ha tomado las decisiones administrativas necesarias para la aplicación de las recomendaciones de la Comisión *ad-hoc* para la depuración de la Fuerza Armada. Seis días más tarde se informa al gobierno que el inventario de armas del FMLN se había considerado "satisfactorio" y que se había iniciado la destrucción de las armas. El FMLN también reanudó la desmovilización de sus combatientes, proceso que terminó el 14 de diciembre. Ese mismo día la organización rebelde de otrora fue reconocida legalmente como partido político.

Con estas medidas, las dos partes en el conflicto de El Salvador habían dado cumplimiento general a la propuesta del Secretario General con fecha 23 de octubre de 1992 y se afrontaban a poner fin formalmente al conflicto armado y a pasar de una era de guerra a una era de paz. Con ocasión de este acontecimiento trascendental, el 15 de diciembre se celebró en San Salvador una ceremonia a la cual asistieron el Secretario General de las Naciones Unidas, el presidente Cristiani, la Comandancia General del FMLN, los presidentes de Belice, Guatemala y Nicaragua, además del vicepresidente de los Estados Unidos.

El hecho más destacado de la actuación de las Naciones Unidas en Centroamérica debemos resaltarlo, pues fue esta la primera vez que la organización internacional se vinculó a la solución de problemas internos, mientras que antes sólo se ocupaba de solucionar conflictos que afectarían la paz internacional.

4 *Ibidem*.

El éxito alcanzado por la ONUSAL para la paz de El Salvador es demostración elocuente de la eficacia con que se obró en los altos propósitos humanitarios que inspiraron a las partes para llevar a buen término la misión que le había sido confiada a la comisión de Naciones Unidas.

Cobra importancia tener en cuenta el acuerdo básico para la búsqueda de la paz por medios políticos que se suscribió en Oslo, Noruega, entre los delegados de la comisión nacional de reconciliación de Guatemala, y la delegación de la unidad revolucionaria nacional guatemalteca, con la voluntad expresa de encontrar caminos de solución pacífica a la problemática nacional por medios políticos y reconociendo ambas partes este objetivo que es básico para lograr la reconciliación entre los guatemaltecos y para superar la problemática nacional y acordaron iniciar el proceso serio que culmine con el logro de la paz y el perfeccionamiento de una democracia funcional y participativa en Guatemala.

Esta resolución se complementó con la solicitud al secretario general de las Naciones Unidas para observar las actividades a desarrollarse y constituirse garante del cumplimiento de los acuerdos y compromisos adquiridos mediante este documento. En el acuerdo de México relativo al procedimiento para la búsqueda de la paz por medios políticos se decidió iniciar conversaciones con la presencia del presidente nacional de la Comisión de Reconciliación de Guatemala monseñor Rodolfo Quezada Toruño y bajo la observación del representante del secretario general de las Naciones Unidas doctor Francesc Vendrell.



En cuanto al desarrollo del proceso de paz en el Salvador, Pedro Nikken, Presidente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, personalidad vinculada al proceso de paz en Centroamérica observa lo siguiente:

“Los acuerdos de paz logrados en ese contexto no se limitaron a solventar las cuestiones militares sino que construyeron un denso programa de reformas destinadas a atacar algunas de las causas profundas del conflicto, a garantizar el respeto a los derechos humanos y a impulsar la democracia del país. Se trata así de un caso en que la participación de las Naciones Unidas es singular en dos sentidos. En primer término, por su presencia en el proceso político-diplomático que construyó los acuerdos

de paz a través de los años 1991 y 1992. En segundo lugar, por el contenido mismo de los acuerdos que la Organización gestionó y cuyo cumplimiento se ha encargado de verificar, los cuales implican vastas reformas cuya cabal ejecución bien puede calificarse como una revolución negociada. Este comentario aspira presentar, en primer término, una breve descripción del proceso, para abordar después un somero análisis del contenido de los acuerdos”.

Y luego agregó: “*El Proceso de paz*. El gobierno de El Salvador y el FMLN, por razones que seguramente no son coincidentes, llegaron a la conclusión que debían buscar el término del conflicto armado por la vía política y desistir de la idea de encontrar un desenlace militar. Se dispusieron así a buscar la paz a través de un proceso de negociaciones caracterizado, en cuanto al procedimiento, por la formalidad y por la activa participación de las Naciones Unidas como intermediario; y, en cuanto al fondo, por su profunda vinculación con la inveterada violación de los derechos humanos de la población salvadoreña, la cual constituye una suerte de eje o causa común del conflicto y de los acuerdos.”

“*Las Negociaciones*. La reconquista de la paz fue el fruto de negociaciones que se prolongaron a lo largo de los años 1991 y 1992, bajo el auspicio del Secretario General de las Naciones Unidas. Después de frustradas aproximaciones bajo la gestión del Presidente José Napoleón Duarte (1984-1989) y de un infructuoso esfuerzo auspiciado por la Iglesia Católica recién iniciado el mandato del Presidente Alfredo Cristiani (1989-1994), fue solicitada la gestión de buenos oficios del Secretario General de las Naciones Unidas. Ello ocurrió después de eventos que conmovieron la opinión mundial, como lo fueron la ofensiva lanzada por el FMLN en noviembre de 1989, durante la cual ocupó parte de San Salvador; y el asesinato del Rector de la Universidad Católica Centroamericana José Simeón Cañas, Ignacio Ellacuría, de cinco otros sacerdotes jesuitas y dos empleados, a manos de efectivos de la Fuerza Armada.”

“Los buenos oficios del Secretario General fueron solicitados por los presidentes de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala y el Consejo de Seguridad le otorgó el mandato de interponerlos por la resolución 637 del 27 de julio de 1989. El Secretario General aceptó ser el intermediario en dichas negociaciones a petición del Presidente de la República y de la Comandancia General del FMLN. Las negociaciones

de paz tuvieron lugar dentro del marco del Acuerdo de Ginebra, suscrito en esa ciudad por el Gobierno de El Salvador y el FMLN, el 4 de abril de 1990, en presencia del Secretario General.”

El Acuerdo de Ginebra estableció el formato y la metodología de las negociaciones. Ellas tendrían lugar sea en forma directa, con la presencia y la “activa participación” del Secretario General o su representante⁵, sea a través de la gestión pendular del Secretario General o su representante, separadamente entre las Partes. Dicho Acuerdo definió asimismo los objetivos de las negociaciones, a saber: a) terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible; b) impulsar la democratización del país; c) garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos; y, d) reunificar a la sociedad salvadoreña. El Acuerdo previó la participación en el proceso de los partidos políticos y organizaciones sociales del país así como la utilidad de los contactos que el Secretario General decidiera mantener con personas o entidades salvadoreñas que pudieran contribuir al éxito del proceso”.

En lo que se relaciona con el fundamento jurídico para respaldar la presencia de las Naciones Unidas en el conflicto de El Salvador, las propias palabras de Pedro Nikken ofrecen precisión.

La acción internacional más relevante y efectiva para el diseño de los acuerdos fue, sin duda, la gestión mediadora de las Naciones Unidas, la cual no encontraba ningún fundamento expreso en la Carta, pues se trataba de un conflicto armado interno que, si bien tenía conexiones y efectos regionales, no era para ese momento una amenaza para la seguridad internacional. En realidad, nunca se invocó ningún fundamento formal por la acción que las Naciones Unidas habrían de cumplir en la solución del conflicto. Es cierto que había consenso entre los actores del conflicto para solicitar los buenos oficios del Secretario General y que ese consenso tenía a su vez el apoyo del Consejo de Seguridad y de los gobiernos de la región. Sin embargo, no basta el consenso para que las Naciones Unidas se vean involucradas en cualquier materia que se trate, pues la misma debe tener un mínimo de afinidad con los principios y propósitos de la Organización.

5 El Secretario General designó para ese fin al señor Álvaro de Soto, un destacado miembro del *staff*, quien seguía de cerca el conflicto desde tiempo atrás y había sido gestor de la adopción del mismo Acuerdo de Ginebra.

La búsqueda y preservación de la paz es, desde luego, una meta de las Naciones Unidas. Pero en la Carta tal objetivo está referido a las relaciones internacionales y no a los conflictos internos. Por ello, aunque no se haya expresado directamente, el fundamento de la actuación de la ONU no puede desconectarse de la interpretación que progresivamente ha venido dándose a las disposiciones de la Carta en materia de derechos humanos.

“Como se sabe, según la interpretación predominante durante los primeros años de existencia de las Naciones Unidas, la Carta no contenía compromisos jurídicamente exigibles a los Estados en materia de derechos humanos, por lo que la Organización estaba imposibilitada de actuar, aún frente a muy graves violaciones. La superación de esa doctrina ha permitido el progresivo ensanchamiento de la acción de la ONU, fuera de los procedimientos creados convencionalmente, en el campo de la protección de los derechos humanos. Destaca en este campo la práctica de la Subcomisión sobre la Prevención de la Discriminación y la Protección a las Minorías y el trabajo cumplido a través de los llamados procedimientos especiales.”

“La internacionalización de los derechos humanos autoriza la protección supranacional de los mismos dentro de las fronteras de un Estado, sin afectar por ello su soberanía, que nunca puede ser título suficiente para atentar contra la dignidad humana. Las condiciones en que tal protección puede ser acordada varían según el sistema de salvaguarda internacional de que se trate. En el caso del sistema no convencional decantado de la práctica de las Naciones Unidas, la existencia de un conjunto grave y sistemático de violaciones a los derechos humanos y cierto grado de consenso para encontrarle remedio han sido dos elementos determinantes para abrir el camino de la protección internacional. Ambos elementos estuvieron presentes en el caso de El Salvador.”

“La operación que estaba proyectándose no era, sin embargo, una de mera vigilancia o asesoría, en el contexto del Centro de Derechos Humanos, sino una de establecimiento y mantenimiento de la paz, en el ámbito de la actuación del Consejo de Seguridad. Era, cabe repetirlo una vez más, un caso inédito que se agrega en un sentido novedoso a una práctica en virtud de la cual cada día tiende a configurarse y confirmarse una máxima que parecía un objetivo remoto en 1945: donde esté presente un cuadro de violaciones graves a los derechos humanos hay campo

para la acción internacional. Donde estén los derechos humanos está la base para que puedan estar las Naciones Unidas”⁶.

Posiblemente el requerimiento pacifista de Bertrand Rusell sea entender la paz como una tregua y crear también las condiciones necesarias para evitar sus quebrantos.

“Los hombres tenemos toda clase de impulsos agresivos, y también impulsos creadores, a los que la sociedad nos impide entregarnos, y las alternativas que nos proporciona bajo la forma de partidos de fútbol y lucha libre apenas sirven. Aquel que espera que llegará un día en el que sea posible abolir la guerra debería pensar seriamente en el problema de satisfacer de un modo inofensivo los instintos que hemos heredado de largas generaciones de salvajes”⁷.

Finalmente observa Bertrand Rusell: “Nuestra zozobra actual se debe, más que a ninguna otra cosa, a que hemos aprendido a comprender y dominar hasta un grado aterrador las fuerzas naturales fuera de nosotros, pero no las que están contenidas en nosotros mismos”⁸.

En cuanto se refiere a la paz en Colombia debemos partir de la base que ella sólo se conseguirá gracias a importantes cambios de carácter económico y social que no son realizables de un día para otro. En consecuencia, las treguas de paz ofrecen las ventajas de contribuir con períodos en que se suspendan las hostilidades con el fin de preparar el clima necesario para la firme y promisoria consolidación de la convivencia entre pueblos y naciones.

Refiriéndonos a la situación actual de Colombia, pienso que está llegando el momento de ensayar el mecanismo de las treguas de paz aprendido de la experiencia del mundo helénico y considerar que como

6 Pedro Nikken. “Derecho Internacional y Derechos Humanos”. Academia de Derecho Internacional de la Haya. El Salvador: *Los derechos humanos en la antesala de la guerra y de la paz*, pp. 198, 199, 204, 205, 206 y 207. San José, La Haya, 1996.

7 Bertrand Rusell. *Autoridad e Individuo*. Breviarios del Fondo de Cultura Económica. Reimpresión 1995. pp. 19-20. México 1995.

8 Op. cit., p. 125.

en la vieja hélade, la paz era una sucesión de treguas. Todo día que le arrebatemos campo a la guerra será una manera de defender la civilización y otorgarle a la vida nueva esperanza de supervivencia.