

**EL DESARROLLO DE LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE LAS
CONTROVERSIAS A LOS CIEN AÑOS DE LA PRIMERA
CONFERENCIA INTERNACIONAL DE LA PAZ**

GALO LEORO FRANCO*

* Ex-Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador.

Acaba de celebrarse en La Haya con solemnidad a la par que con el aporte de un valioso foro jurídico, el centenario de la Primera Conferencia Internacional de la Paz de 1899, la que acordó, entre otros importantes instrumentos, la “Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales” (29 de julio de 1899), especie de semilla primigenia que se plantó para el nacimiento y posterior fortalecimiento de un posible orden jurídico internacional con caracteres institucionales universales para la solución de las controversias, como una de las promisorias medidas destinadas a dar forma y cimentar la paz internacional.

El éxito que alcanzó este importante evento se debió al irrestricto apoyo del Gobierno de los Países Bajos, que alberga en La Haya a la Corte Permanente de Arbitraje, creada por la referida Convención, al apoyo dado por Rusia, las Naciones Unidas, al prestado por la propia Corte Permanente y, desde luego, al proveniente de los Informes y de las ponencias que fueron puestos a la consideración de los miembros de los grupos nacionales de árbitros y de prestigiosos juristas invitados a esta sesión especial. El propósito del foro fue, por otro lado, el propiciar nuevos esquemas o sugerir medidas que faciliten a los Estados el recurso a los diferentes métodos de solución pacífica.

Un siglo después de la primera Conferencia de la Paz, podemos preguntarnos ¿el mundo ha girado desde entonces hacia la clara tarea de robustecer el mantenimiento de la paz, hacia la adopción de acciones concordantes con tal finalidad? Podemos preguntarnos, ¿las controversias y, más aún, los trágicos actos de violencias internacional se han evitado o se han resuelto por la vía pacífica, esta alta aspiración internacional recogida en La Haya, y si dentro de este objetivo en el manejo de las relaciones de amistad y de cooperación entre los Estados, no se han observado rupturas que las han ensombrecido y les han conducido inclusive a instancias bélicas? Nos preguntamos, en fin, ¿si las rivalidades y conflictos que han atentado contra la seguridad y el bienestar de los pueblos no han seguido, en su mayoría, un curso alejado de los postulados de paz que, con el andar del tiempo, debía esperarse que adquirieran mayor fuerza que la que pudieron haber tenido en 1899?

¿Acaso no ha sido la carrera armamentista del siglo XX, la más costosa, la más competitiva y sin duda la que ha traído el temor de que el género humano se auto-destruyera con el irracional empleo de la bomba atómica? Y todo esto a pesar de que dos guerras de carácter mundial ocasionaron inmensas pérdidas de vidas humanas y grandes destrozos materiales, y a pesar también de que esos flagelos hubieran impulsado la creación de lo que serían los más importantes recursos para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la Sociedad de las Naciones y, luego, las Naciones Unidas.

Desafortunadamente, la respuesta a esas inquietudes no podría ser muy alentadora, no porque no se han suscrito buen número de instrumentos internacionales que han propiciado el mantenimiento de la paz o no se han creado organismos regionales con igual finalidad, sino por que su aplicación se haya visto entrabada por los grandes intereses políticos y económicos, por la emulación y el mantenimiento de hegemonías que no acaban de ceder el paso a las soluciones jurídicas.

El desaliento que esta situación provoca se morigera al pensar en lo que habría podido suceder con disputas que han sido cuando menos detenidas por organismos como las Naciones Unidas o la OEA, para citar sólo dos de ellos que, además, han hecho valiosas contribuciones al servicio de la paz en sus esquemas e instrumentos jurídicos.

Si al siglo XX hubiéramos de caracterizarlo como el que ha traído progresos sin precedentes en los campos científico y tecnológico, no podríamos restarle, por lo que antecede inmediatamente antes, que también ha registrado un desarrollo gradual en el derecho internacional y en la variedad de métodos de

solución que se han divisado para los diversos conflictos que han surgido en las más complejas relaciones internacionales de hoy. Hay campos, para sólo citar unos pocos, como los regidos por los derechos humanos, del mar, del espacio, de la propiedad intelectual o de los derechos comerciales, que han demandado la adopción de especiales métodos de solución pacífica para las posibles controversias internacionales resultantes de su propia normatividad jurídica.

Retornando al foro de La Haya, diré que nos proporcionó la oportunidad de renovar el interés jurídico en el tema de la solución pacífica de las controversias. Contó para su desarrollo sustantivo con un erudito y sistemático informe escrito por los juristas internacionales, Francisco Orrego Vicuña (Chileno, Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile) y Christopher Pinto (de Sri Lanka). El Informe, redactado en inglés, se intitula “*The Peaceful Settlement of Disputes: Prospects for the Twenty-First Century*”. Es un trabajo de mucha actualidad que presenta, además, interesantes sugerencias para innovar, en diversas formas, el sistema de solución pacífica de las controversias y para dotar a los Estados, particularmente de menor desarrollo, un más fácil acceso a los procedimientos respectivos.¹

Antes de proseguir, conviene anotar que, por otro lado, el foro de La Haya trató de otros aspectos acerca de los cuales versaron otras convenciones suscritas en la Conferencia de 1899. Para tal finalidad fueron presentados dos importantes informes: “*International Humanitarian Law (Laws of War)*”, por Christopher Greenwood, QC., y “*Development of International Laws relating to Disarmament and Arms Control since the First Hague Peace Conference in 1899, especially the Rules and Practices Regarding Verification and Compliance*”, por Hans Blix, documentos que fueron objeto de consideración por parte de grupos de trabajo establecidos para el efecto.

La Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales, 1899

Durante los años previos a la suscripción de la Convención de 1899, se observó en Europa una clara tendencia a acordar entre los Estados convenios de arbitraje bilaterales, como consecuencia de un ambiente de tensiones, competencias y una abierta carrera armamentista. Pero la situación requería de una acción de mayor aliento que dentro del viejo continente pudiera calmar los ánimos y los enormes gastos en armas, sobretodo para ciertos Estados.

No es de extrañar que en tales circunstancias la convocatoria que dirigiera el Ministro de Relaciones Exteriores de la Rusia zarista de entonces, Conde Muravieff, de fecha 30 de diciembre de 1898, dijera que la cita internacional estaría “destinada a inquirir los medios más eficaces para asegurar a todos los pueblos los beneficios de una paz real y duradera, y de poner ante todo un límite al desarrollo progresivo de los armamentos actuales”.

De los ocho puntos que fueron propuestos en la Agenda para la Conferencia, siete estaban dirigidos a asuntos de limitación de efectivos militares o de armas, a la prohibición de determinadas clases de éstas, a leyes y costumbres de guerra y, solamente al final, aparecería el punto sobre:

“la aceptación, en tesis general, de los buenos oficios, de la mediación y del arbitraje facultativo para los casos que se presten a ello, con el objeto de prevenir los conflictos armados entre naciones; inteligencia respecto

¹ Dos estudios generales sobre la solución pacífica de las controversias deberían citarse: “*Report of a Study Group on the Peaceful Settlement of International Disputes*”, auspiciado por el David Davies Memorial Institute of International Studies, Thorney House, Londrés, 1966; y “Manual sobre Arreglo Pacífico de Controversias entre Estados”, Oficina de Asuntos Jurídicos.- División de Codificación.- Naciones Unidas, Nueva York, 1992.

EL DESARROLLO DE LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS...

de sus modo de aplicación y establecimiento de una práctica uniforme en su uso.”

Como puede observarse, el asunto de la carrera armamentista resultaba ser el principal. La solución pacífica de las controversias, es decir, el establecimiento de métodos internacionalmente reconocidos para esa finalidad, no tuvo ciertamente la relevancia política que podría suponerse por la circunstancia de la creación de la Corte Permanente de Arbitraje destinada, sin embargo, a ejercer influencia en el campo internacional y justamente en este año cumplir cien años de existencia.

El Convenio de 1899 para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales tiene la importancia fundamental de haber sentado las bases para la institucionalidad de los procedimientos, esto es, del arbitraje, buenos oficios y mediación y la investigación. Esta última fue ampliada en sus elementos procesales en la Convención de 1907.

El concepto que acerca del arbitraje trae el Convenio de 1899 ha constituido una especie de modelo, por la economía de sus palabras, cuyo texto es el siguiente:

“El arbitraje internacional tiene por objeto arreglar los litigios entre los Estados por medio de Jueces de su elección, y sobre la base del respeto del derecho” (Artículo 15).

El Artículo 18 complementa lo precedente al establecer que:

“El convenio de arbitraje implica el compromiso de someterse de buena fe a la sentencia arbitral” (Artículo 37 de la Convención de 1907).

Y el valor definitivo del fallo se consigna en el Artículo 54 del mismo instrumento jurídico al decir que:

“La sentencia arbitral debidamente pronunciada y notificada a los Agentes de las Partes decide el litigio definitivamente y sin apelación”.

Al recordar los cien años de vida de la Corte Permanente, y desde luego el propio Convenio de 1899, se ha hablado de que se abrió así una cultura de arbitraje en el mundo. La proposición invita a la reflexión ciertamente y, en todo caso, representa un criterio muy interesante en lo referente al gran hito que en la cultura jurídico-política del mundo entero dichos Convenio y Corte de 1899 significan en el presente siglo.

En este sentido, Howard M. Holzmann expresó en el foro de mayo del año en curso las apreciaciones que se insertan más abajo y que dan, al mismo tiempo, una apropiada caracterización a la Convención de 1899:

“Aspectos claves de la cultura arbitral, que se basan todos en las innovaciones de la convención de 1899, incluyen los siguientes elementos:

(i) El ser un sistema verdaderamente internacional abierto a todos los Estados y dominado por ninguno;

(ii) El ofrecer un sistema integrado de solución de disputas que ofrece opciones de investigación y conciliación con el respaldo final de un arbitraje vinculante si estos métodos no se usan o fracasan en alcanzar un arreglo mutuamente aceptable— introduciendo así lo que ahora llamamos ADR (Alternate

Dispute Resolution), una idea que tendemos a pensar que fuera una creación de nuestra generación pero que realmente se originó en 1899;

(iii) El proveer un fuerte apoyo institucional;

(iv) El poner a la disposición las reglas de procedimiento práctico, diseñadas para ser compatibles con todos los sistemas legales y aceptables a Partes con diferentes fondos sociales y variados grados de desarrollo económico;

(v) El enfatizar la autonomía de las Partes para elegir árbitros y procedimientos;

(vi) El permitir una amplia latitud para que los árbitros conduzcan los procedimientos en la forma que estimen apropiados, siempre que traten a las partes con igualdad y respeten las reglas que las Partes hayan acordado;

(vii) El dar la facultad al tribunal arbitral para decidir acerca de objeciones sobre su competencia o jurisdicción, facultad esencial para conducir ordenadamente los casos por que sin ellos las objeciones a la jurisdicción pueden retrasar o desviar el arbitraje en sus méritos”.²

El autor antes mencionado desarrolla su pensamiento en el sentido, además, de que esa cultura arbitral no sólo habría sido sentida en relación con el arbitraje entre Estados, sino también respecto del comercial y del que habría desembocado entre Estados y personas jurídicas no Estados como personas físicas. Destaca especialmente el hecho de que sólo a partir de 1899 se pudo contar en el mundo con una estructura institucional y de normas arbitrales, como lo es la Corte Permanente de Arbitraje, a cuya creación contribuyó de manera sobresaliente Lord Julian Pauncefote, delegado británico a la Conferencia de 1899.

Debemos añadir que la Convención de La Haya, al establecer normas para los buenos oficios o la mediación y para las investigaciones de facto hechas por las Comisiones creadas para el efecto, dio a la solución pacífica de las controversias una amplia posibilidad de recursos para la época.

Los buenos oficios o la mediación constituyeron un recurso de las Partes en conflicto a Potencias extrañas al mismo o en el que éstas voluntariamente ofrezcan sus servicios, entendiéndose que “el ejercicio de este derecho no puede nunca ser considerado por una u otra de las partes en litigio como un acto poco amistoso” (Artículo 3 de las dos convenciones).

Aunque no se define en que consistan los buenos oficios, se dice, en cambio, en el Artículo 4 de ambas convenciones que “el papel del mediador consiste en conciliar las pretensiones opuestas y en apaciguar los resentimientos que puedan haberse producido entre los Estados en conflicto”.

De este modo, la tarea asignada al mediador resulta ser de una clara conciliación. Esto es

² “*The Permanent Court of Arbitration of a Worldwide Arbitration Culture*”, por Howard M. Hozmann. Documento distribuido en el foro conmemorativo del centenario de la Convención de 1899 (Nuestra traducción del inglés).

EL DESARROLLO DE LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS...

equivalencia en las funciones respectivas de los dos métodos. Aunque en 1936 se aprueba el Tratado Interamericano de Buenos Oficios y Mediaciones, sólo en 1948, en el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá) se hará una clara división entre los dos procedimientos: mediación y conciliación, aunque esta última sólo tenga una definición tautológica. Y aún ahora en la Carta de la OEA se asigna al Consejo Permanente funciones que tienden a ser entre mediadoras y conciliadoras, conforme a su Artículo 83. Por otro lado, en 1929 se suscribió también la Convención General de Conciliación Interamericana en la que se hacen esfuerzos por esclarecer la función de la Comisión conciliadora pero tampoco se define en que consista la conciliación, como tal. De cualquier modo, mediación, conciliación e investigación son métodos denominados diplomáticos que dejan a la voluntad de las partes el aceptar o no el resultado de su recurso.

Por el contrario, como se ha anotado en párrafos precedentes, el arbitraje ofrece siempre una solución a una controversia a través de un fallo obligatorio para las Partes. Mas, el acudir al arbitraje es enteramente liberado a la voluntad concurrente de las partes en litigio. Muy posteriormente observaremos algunos tratados en que el arbitraje es método obligatorio para las Partes, casi siempre para disputas de carácter jurídico o como recurso cuando la conciliación haya fracasado.

Las convenciones de 1899 y 1907 aunque abarcarían toda controversia, orientan la utilización del arbitraje en los Artículos 16 y 39, respectivamente, al establecer que en las cuestiones de orden jurídico, interpretación o aplicación de convenios internacionales, las Potencias lo recomiendan como el medio más eficaz al mismo tiempo que más equitativo para el arreglo de los litigios de este género.

En los referidos artículos existe el reconocimiento de la división de las controversias en jurídicas y políticas que se mantiene aún en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Artículo 36, no obstante que esa división vaya perdiendo actualmente real significación. La distinción entre esas dos categorías de controversias ha venido limándose al punto que la propia Corte Internacional de Justicia ha aceptado casos cuyas disputas han sido calificadas de políticas. Esta situación se ha presentado en el caso de Estados Unidos vs. Irán acerca del secuestro de los diplomáticos estadounidenses en Teherán como en la demanda formulada por Nicaragua contra Estados Unidos respecto al bloque naval del Golfo de Fonseca.

Aunque en el Artículo 15 del Convenio de 1899 (37 en el de 1907), se establece que el arbitraje de los litigios se hará sobre la base del respeto al derecho, esta pura aplicación jurídica parecería morigerarse, en alguna medida, al reconocer las Potencias Signatarias en las mismas Convenciones que el arbitraje es “el medio más eficaz y al mismo tiempo más equitativo para el arreglo de los litigios de orden jurídico, no resueltos por la vía diplomática”. Bien se sabe que el aspecto equitativo no se alcanza necesariamente con sólo la aplicación del derecho si no ha de ir esa aplicación imbuida de un sentido de justicia. Si se interpreta el Artículo 16 de la Convención de 1899 (38 en la de 1907) que signifique una admisión de que los fallos arbitrales deban o puedan revestir un cierto carácter equitativo, este instrumento daría así pie a la circunstancia de que se mantenga el criterio de que no hubiera una verdadera equivalencia entre dichos fallos y las sentencias de las Cortes, como la Internacional de Justicia, atribuyéndose sólo a estas últimas la facultad de prestar recursos realmente judiciales, pese a que en ambos procedimientos la base sea la aplicación del derecho.

Ahora bien, la maquinaria de solución pacífica -sea arbitral, de buenos oficios, de mediación o de las comisiones internacionales de investigación- prevista en los Tratados de 1899 o 1907 que, en realidad, no resultan ser formas obligatorias, asoma como reflejo de la situación jurídica internacional de entonces, ya que no se había condenado, menos prohibido el uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales, que sucedería décadas después y con ello se lograría uno de los avances de mayor trascendencia en el derecho internacional en su trayectoria en busca de la paz entre los

G. LEORO FRANCO

Estados en la que vendrán a ejercer especial influencia los organismos internacionales, aunque desafortunadamente en la práctica no se haya podido impedir que la guerra se destierre definitivamente.

No es de extrañar, por ello, que el primer artículo de las dos Convenciones de La Haya mantengan un lenguaje muy cauto, de respeto sin duda a la voluntad todopoderosa de los Estados, de su soberanía no dispuesta a someterse a los dictados de la real jurisdicción de la paz, al decir que:

“Para evitar en lo posible recurrir a la fuerza en las relaciones entre los Estados, las Potencias signatarias convienen en emplear todos sus esfuerzos para asegurar el arreglo pacífico de las diferencias internacionales”.

Y la misma idea se reitera en el Artículo 2 de las dos Convenciones por las que las Partes convienen en recurrir, “en cuanto las circunstancias lo permitan”, a los procedimientos establecidos en ellas, “antes de apelar a las armas”.

La crítica que se ha formulado a la Corte Permanente de Arbitraje es que no es permanente ni realmente corte, ya que se trata de una nómina de posibles árbitros, de la cual las partes en litigio pueden escoger los miembros que han de constituir el Tribunal arbitral. Con todo, esta misma situación es objeto también de comentarios favorables, porque con la nómina se destaca no la imposición de una corte pre-establecida, sino la libertad con que cuentan los Estados para escoger a sus árbitros y conformar con ellos sus Tribunales ad-hoc. Esta circunstancia ofrecería a los Estados mayor seguridad y confianza en el resultado final, esto es, en el fallo correspondiente.

Una novedad interesante fue el hecho de que la Convención de 1907 hubiera dado a la Corte Permanente de Arbitraje la posibilidad de un recurso arbitral más simple, un “Procedimiento Sumario de Arbitraje” (Artículos 86 al 90) con el propósito de facilitar que los litigios puedan ser resueltos por este medio y alcanzar una solución más pronta en una forma menos compleja que el procedimiento normal. En este método, no habría lugar a la fase oral, sino a la escrita exclusivamente, aunque el Tribunal podría pedir explicaciones orales a los agentes, peritos y testigos.

El hecho de que los Estados acepten para un determinado caso recurrir al arbitraje bajo las Convenciones de 1899 o de 1907, no deja inmediatamente expedito el camino para el funcionamiento del Tribunal para alcanzar el fallo final. Claramente, la forma en que se constituirá el Tribunal, la manera de designar a los árbitros, y la materia misma del litigio sometida al arbitraje debe determinarse por un acuerdo denominado “compromiso”. Este es un acuerdo fundamental, en el cual, además, se puede o no aceptar las reglas de procedimiento de las Convenciones o modificarlas según convenga a las Partes, y se establece los poderes especiales del Tribunal, su residencia, idioma que se utilizará y, en fin, “todas las condiciones convenidas por las Partes”, como reza el párrafo final del Artículo 52 del Convenio de 1907 que amplía al 37 del de 1899.

En realidad, no sería posible recurrir al arbitraje sin que las Partes no hubieran acordado el “compromiso” respectivo, cuyo valor se establece en los artículos 48 de 1899 y 73 de 1907. En efecto, este último al autorizar al Tribunal a determinar su propia competencia, dice que lo hará “interpretando el compromiso y las demás actas y documentos que puedan invocarse en la materia y aplicando las reglas del derecho”. El Artículo 48 decía específicamente “aplicando los principios del derecho internacional”. En todo caso, las Partes tienen la opción de establecer también cuál sería el derecho o derechos aplicables al caso.

El compromiso, al establecer la materia del arbitraje y los poderes de los árbitros, trata de evitar

EL DESARROLLO DE LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS...

que se produzcan las situaciones de ultra-petitia, o sea, aquellas en que los árbitros puedan fallar excediéndose en la materia o en sus atribuciones.

El arbitraje, siendo reconocido como el método más eficaz y equitativo para las cuestiones de orden jurídico (Artículo 16 de 1899 y 38 de 1907), ya lo dijimos antes, no por esta calificación deja de ser un método aplicable a toda clase de controversias, si las Partes así lo aceptan. En efecto, el Artículo 21 (1899) y el 42 (1907) establecen que “El Tribunal permanente será competente para todos los casos de arbitraje, a menos que no haya entre las Partes una inteligencia para el establecimiento de una jurisdicción especial”.

Contrariamente a esta amplia cobertura dada al arbitraje, encontramos que “en los litigios de orden internacional que no comprometan ni el honor ni los intereses esenciales y que provengan de una divergencia de apreciación sobre puntos de hecho, las Potencias signatarias juzgan útil que las Partes que no hayan podido ponerse de acuerdo por la vía diplomática” recurran a las Comisiones de Investigación (Artículo 9 de ambas Convenciones). La constitución de esas Comisiones requiere que las Partes en litigio suscriban un convenio especial. Así, sólo se habla de la utilidad de este recurso, sin que haya compromiso de las Partes para someterse a él. El Informe de las Comisiones no tiene fuerza obligatoria alguna; deja a las Partes en libertad de dar al mismo el curso que estimen conveniente (Artículos 14 de 1899 y 3 de 1907).

Las características, sobretudo de la Convención de 1899, puede decirse que son las ofrecidas por el derecho consuetudinario. El arbitraje refleja ese derecho y la experiencia de algunos tratados bilaterales de carácter arbitral.

Se ha hablado de que el período de arbitraje moderno comienza con el Tratado Jay, de noviembre de 1794, entre Estados Unidos y Gran Bretaña, acerca de sus controversias de naturaleza fronteriza y del ejercicio de derechos de beligerante en el mar por parte de Gran Bretaña como de los deberes de neutralidad por parte de estados Unidos.³

Antes de 1899, se dieron otros casos importantes, como el arbitraje del Alabama (1870), del Mar de Behring (1893) y de la Guyana (1897), éste último entre Gran Bretaña y Venezuela, “que demostraron la posibilidad de la actuación judicial en asuntos de importancia política y territorial. Prepararon el camino para el Tribunal Permanente de Arbitraje establecido en 1899 y que en el primer período de su existencia fue el autor de la mayoría de los arbitrajes en las dos primeras décadas del siglo XX”.⁴

La Convención de 1907 no alcanzó tampoco a establecer el arbitraje obligatorio, como fue el propósito de alguna delegación. Dejó, sin embargo, una declaración de principios que en la parte pertinente, dice así:

“El Acta Final de la Conferencia de 1907 registra que ésta se halla de acuerdo:

1.- En reconocer el principio del arbitraje obligatorio;

2.- En declarar que ciertas controversias y sobretudo las relativas a la interpretación y aplicación de las estipulaciones convencionales internacionales, son susceptibles de someterse

³ Véase al respecto el “Tratado de Derecho Internacional Público” de L. Oppenheim, Tomo II, Vol. 1, páginas 35 y siguientes.

⁴ Id., Página 36.

al arbitraje obligatorio sin ninguna restricción”.

No podríamos dejar de mencionar que la Convención de 1907 sobre solución pacífica de las controversias, no fue el único resultado de la Segunda Conferencia Internacional de ese año, sino que la misma aprobó una serie de convenciones, declaraciones y votos, reiterativos unos de algunos elementos de la Conferencia de 1899 y otros, nuevos, todos enmarcados en el propósito de disponer de instrumentos jurídicos para el logro de una paz estable en el mundo entero.

Para los países de América Latina fue de especial interés que la Conferencia de 1907 hubiera adoptado la “Convención relativa a la limitación del empleo de la fuerza para el cobro de deudas contractuales”. Como el título lo dice, no significa aún el destierro del uso de la fuerza, pero es un principio encaminado a la restricción de la fuerza armada para el cobro de deudas, práctica que se dio en algunas ocasiones. En el Artículo 1, párrafo primero, “Las Potencias contratantes convienen en no recurrir a la fuerza armada para cobrar deudas contractuales reclamadas al Gobierno de un país por el Gobierno de otro país como debidas a nacionales suyos”, norma que se la debilita inmediatamente en el párrafo segundo, al establecer que “sin embargo, esta estipulación no podrá aplicarse cuando el Estado deudor rehuse o deje sin respuesta una proposición de arbitraje, o en caso de aceptación, haga imposible la celebración del compromiso o, después del arbitraje, deje de conformarse con la sentencia dictada”. No es ocultable que puede haber presiones indebidas, al igual que el uso de la fuerza para obligar a un arbitraje a países más débiles que el acreedor.

La influencia de las Convenciones de La Haya en las décadas posteriores

En líneas precedentes hemos formulado un esquema sintético del sentido del arbitraje, particularmente, y de sus formas adjetivas. Antes de proseguir con una visión de la influencia de las Convenciones de La Haya en el desarrollo de los medios de solución pacífica en el mundo, nos referimos a ciertos logros en el desarrollo del derecho internacional.

Aunque los Tribunales arbitrales que pueden establecerse por los mecanismos de las dos Convenciones resultan ser independientes, constituidos por árbitros que probablemente no hayan de ser escogidos posteriormente para la solución de otros litigios internacionales, lo cierto es que sus fallos van dejando una línea de jurisprudencia y, en veces, han sentado criterios a los que la doctrina como otros fallos han debido hacer referencia por la valía de sus juicios. De modo que, aunque no han sido numerosos los casos en los que ha intervenido la Corte Permanente de Arbitraje, su tarea ha sido objeto de estudios por parte de tratadistas que han destacado la importancia de sus actuaciones.

Se han dado 32 fallos arbitrales; tres casos de establecimiento de comisiones de conciliación y cinco, de comisiones de investigación.

No obstante la variedad de las materias que han sido objeto de consideración y resolución por los Tribunales correspondientes, siguiendo el criterio del jurista británico J. G. Merrils, el aporte al Derecho Internacional se ha dado principalmente en las siguientes áreas: soberanía territorial, responsabilidad del Estado, interpretación de los tratados, aparte de aspectos relacionados con los procedimientos de solución pacífica.

La circunstancia de que las Comisiones de Investigación hubieran desarrollado acciones propias del campo de la conciliación es otro punto que merece destacarse en la aplicación de las Convenciones. Inclusive en 1904, en un caso entre Rusia y Gran Bretaña, conocido como el caso del Banco de Dogger, la Comisión de Investigación fue asignada la tarea de fijar la responsabilidad en el hundimiento de un barco pesquero británico y en la muerte de dos pescadores y seis heridos. El Informe de la Comisión

EL DESARROLLO DE LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS...

abordó tal asunto y Rusia aceptó pagar la indemnización del caso.

Esta concatenación del procedimiento de investigación con el de conciliación habrá de irse afirmando en tratados posteriores, inclusive en el Pacto de Bogotá de 1948.

La contribución de las Convenciones de La Haya al desarrollo del Derecho Internacional debe entenderse particularmente con respecto a la tarea de aclaración y concreción de principios existentes que, de este modo, iban decantándose y vigorizándose. Sólo décadas después, al margen de casos y sentencias específicas, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, como tarea propia, impulsará ese desarrollo en buena escala, en varios campos, inclusive en temas como la interpretación de los tratados, parte de su proyecto adoptado como Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. El desarrollo progresivo del Derecho Internacional ha sido y es también labor que la viene realizando el Comité Jurídico Interamericano con iniciativas de especial interés jurídico-político para el continente americano.

A partir de 1907 surge en el mundo un afán por suscribir tratados de solución pacífica de las controversias con modalidades que varían con relación al sistema de las Convenciones de La Haya, pero reflejan su influencia. Tales son, por ejemplo, los denominados “Tratados Root” que Estados Unidos concluyó bilateralmente, en materia de arbitraje, en 1908. Estos instrumentos registraron la obligatoriedad del arbitraje para el arreglo de las diferencias jurídicas que puedan surgir, especialmente las relativas a la interpretación de tratados, haciendo excepción de las controversias que afectasen los intereses vitales o el honor de las Partes y que no conciernan a intereses de terceros.

Las restricciones antedichas de los Tratados Root con respecto al arbitraje resultan ser las mismas que los Artículos 9 de las Convenciones de La Haya establecieron para las divergencias de hecho que pudieran ventilarse por medio de la investigación.

Los tratados de este período registran, en menor o mayor medida, restricciones como las anteriores, pero fueron, en verdad, omitidas en otros tratados de arbitraje de Estados Unidos, para hacerlos más viables. Tal es el caso de los denominados “Tratados Taft-Knox”, suscritos en 1911. Mientras que en los Tratados Root, la materia eran las “controversias de naturaleza jurídica”, en los Taft-Knox fueron las divergencias “justiciables en su naturaleza”, aclarándose que éstas serían las susceptibles de “decidirse por la aplicación de principios de derecho y equidad”. En verdad, la novedad consiste en la referencia a la equidad con lo cual se extrae el fallo del estricto sentido jurídico.

Una disposición en los Tratados Taft-Knox, en el sentido de que si surgiera una controversia entre las Partes con relación a si una diferencia sería o no justiciable, esta sería sometida a la decisión de una Alta Comisión Conjunta, fue el motivo por el que el Senado de Estados Unidos no aprobara estos instrumentos, y quedara sin ratificación por parte de dicho país.

Una nueva etapa inicia Estados Unidos en 1913-14 con la suscripción de los llamados “Tratados para el Avance de la Paz”, “Tratados Bryan” o Tratados con cláusula de enfriamiento (“*cooling-off treaties*”) que establecen la investigación como procedimiento para las controversias de cualquier naturaleza no comprendidas en otros tratados y que no hayan podido resolverse por la vía diplomática. El procedimiento se entrega a una Comisión Internacional Permanente (distinta en esto de las Comisiones de La Haya), para cuya constitución se sigue, en cambio, el sistema de la Segunda Conferencia de La Haya. Las Partes convienen en que mientras se desarrolle la investigación, no declararán la guerra ni comenzarán hostilidades, inclusive antes de que se les entregue el Informe de dicha Comisión. El informe no sólo debía referirse a asuntos de hecho sino a aspectos jurídicos, por competencia otorgada a la Comisión sobre toda la materia sometida a su consideración. Estos tratados

G. LEORO FRANCO

no hicieron excepción de aquellas cuestiones que afecten al honor nacional o a los intereses vitales como en los Tratados Root.

Sólo con el establecimiento de la Liga de las Naciones en 1920, se dará un adelanto en el campo de la solución pacífica de las controversias, aunque su Consejo -órgano político- deba actuar en la investigación y conciliación.

Las Convenciones de La Haya y los Estados Americanos

A la Conferencia de la Paz de 1899, los únicos países americanos que asistieron fueron Estados Unidos de América y México. La invitación del Canciller ruso estuvo dirigida a los representantes diplomáticos acreditados en San Petersburgo. Brasil, que sí tenía una misión diplomática en esa capital, rehusó la invitación alegando dificultades económicas y la poca influencia que entonces tenía su país en las cuestiones europeas.

El caso es que para los países latinoamericanos, en general, antes de 1899, la contratación internacional para la solución pacífica de las controversias no les era ajena. Al contrario, los convenios celebrados en el siglo XIX, luego de haber alcanzado su independencia, fueron de especial interés en sus esfuerzos por fortalecer la cooperación entre ellos, atender conjuntamente a sus problemas de seguridad frente a posibles agresiones exteriores y concertar medios de solución pacífica de las controversias.

El “Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua” de inspiración bolivariana, suscrito en Panamá en 1826, asignó a la Asamblea de Plenipotenciarios, entre otras funciones, la de contribuir al mantenimiento de la paz entre las Partes, sirviéndoles de consejo en los grandes conflictos, de fiel intérprete de los tratados y de conciliador de sus disputas y diferencias (Artículo 13.2). La tarea conciliadora se desenvuelve en los Artículos 16 al 18 del Tratado.

En el denominado “Tratado de Confederación”, suscrito en Lima, en febrero de 1848, por Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile, ya se establece que los Gobiernos de las Repúblicas confederadas ofrecerán sus buenos oficios y conciliación en caso de conflicto entre ellas, y si las partes no hubieran convenido en un arbitraje, el Congreso de Plenipotenciarios, examinando la situación “dará la decisión que hallare más justa”. Se entiende que las Partes deberán respetarla, pues, las Repúblicas disponen de la facultad de hacer cumplir la decisión a la República refractaria (Artículo 10 del Tratado).

La mediación también pueden prestarla los Estados confederados. El Congreso dará las instrucciones del caso para que esa acción tenga toda la eficacia y buen resultado (Artículo 11).

Los países hispanoamericanos, a mediados del siglo XX, experimentaron serias preocupaciones como resultado de amenazas a su independencia, lo cual, a su vez, les obligó a celebrar conferencias y suscribir tratados destinados a adoptar acciones solidarias de especial significación.

Uno de tales instrumentos fue el que suscribieron Chile, Perú y Ecuador en 1856, en Santiago, denominado “Tratado Continental”, abierto a la adhesión de otros países, que a la par que contuvo sobretodo cláusulas de defensa colectiva y relativas a diversos tópicos, estableció también que los Estados Parte debían agotar los medios pacíficos de solución antes de dar curso a represalias o a guerras (Artículo 19.2). Su Congreso de Plenipotenciarios tuvo el derecho de ofrecer su mediación en caso de diferencias entre sus Estados, sin que ninguno de ellos pueda dejar de aceptar dicha mediación (Artículo 21.1).

EL DESARROLLO DE LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS...

El “Tratado de Alianza y Confederación” de 1856, suscrito por varios países hispanoamericanos en Washington, fue otro tratado de naturaleza eminentemente defensiva, incluyó una disposición según la cual los Estados Parte tendrían el “derecho de tratar de avenir a los unos con los otros Gobiernos desavenidos”, empleado para el efecto cuantos arbitrios estimaran convenientes (Artículo 7).

Ciertos acontecimientos, como la intervención de Francia en México en 1861, la anexión a España de la República Dominicana y la presencia de la flota española en la costa del Pacífico Sur, provocaron serios temores en los países hispanoamericanos en cuanto a su seguridad e independencia, habiendo firmado buen número de ellos en Lima en 1864-65, el denominado “Tratado sobre la Conservación de la Paz entre los Estados de América Contratantes”, conforme al cual éstos “emplearán exclusivamente los medios pacíficos para terminar todas sus diferencias, sometiénolas al fallo inapelable de un árbitro, cuando no puedan transigirlas de otro modo” (Artículo 1).

Colombia y Chile, en 1880 firmaron un amplio Tratado por el cual “contraen a perpetuidad la obligación de someter a arbitraje, cuando no consigan darles solución por la vía diplomática, las controversias y dificultades de cualquier especie que puedan suscitarse entre ellas” (Artículo 1). Esto ocurría un año antes de la primera convocatoria a la Primera Conferencia Internacional Americana, pospuesta por años hasta 1889.

La agenda para esa Primera Conferencia Interamericana, (Washington, 1889), previó acordar un convenio sobre un plan definitivo de arbitraje para todas las cuestiones y disputas entre los Estados americanos. Se aprobó solamente un proyecto de tratado de arbitraje que debió ser obligatorio para las cuestiones sobre privilegios diplomáticos y consulares, límites, territorios, indemnizaciones, derechos de navegación y validez, inteligencia y cumplimiento de tratados (Artículo I), aunque, enseguida, el propio Tratado determina que el arbitraje es igualmente obligatorio para todas las cuestiones no enunciadas en el Artículo I, cualesquiera que sean su causa, naturaleza u objeto. Exceptúa únicamente las cuestiones que, a juicio de una de las Partes, comprometan su propia independencia (Artículos II y III, en su orden).

Los países americanos que tanto o más habían propiciado una política de apertura a la solución pacífica de las controversias en el siglo XIX, como se ha dicho, no estuvieron representados en la Primera Conferencia de la Paz de La Haya. La importancia de la Convención allí suscrita y la influencia de Estados Unidos y México, hicieron que la Segunda Conferencia Internacional Americana, celebrada en la capital azteca en 1902 adoptara un Tratado de Arbitraje que sigue el esquema de la Convención para el arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales de 1899, con el aditamento de que el arbitraje sería de carácter obligatorio para todas las controversias, siempre que a juicio de alguna de las Partes no afecte la independencia ni el honor nacionales. Seguramente que esta circunstancia, me refiero al hecho de la obligatoriedad, hizo que Estados Unidos no lo suscribiera y que finalmente el instrumento nunca entrara en vigor.

Por el interés de Estados Unidos para que los países latinoamericanos ingresaran al sistema de La Haya y, por su gran influencia, los ratificantes de la Convención de 1889 acordaron un Protocolo de Adhesión a la misma, de 14 de junio de 1907, a pocos meses antes de la II Conferencia mundial. De este modo, se adhirieron a la Convención de 1899: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela, Uruguay, El Salvador y Ecuador.

Si bien el Tratado de 1902 incorporó los medios de solución pacífica del Convenio de 1899,

inclusive con el recurso ante la propia Corte Permanente de Arbitraje, pero haciendo que el arbitraje fuera obligatorio salvo aquellos asuntos que afecten a la independencia o al honor nacionales, elemento restrictivo en buen número de instrumentos de esta naturaleza, este hecho pone de manifiesto la gran influencia ejercida por La Haya en los países americanos. Y esta influencia no sólo que aparece tan pronunciadamente en el Tratado de 1902, sino que en la misma Conferencia Internacional de México se aprobó un Protocolo de Adhesión a las Convenciones de La Haya⁵, en cuyo Artículo 1º las Repúblicas americanas “no signatarias de las tres convenciones firmadas en La Haya el 29 de julio de 1899, reconocen los principios consignados en ellas como parte del Derecho Público Americano”.

Y luego de ese Protocolo del 15 de enero de 1902, los países americanos invitados en esta vez a la Segunda Conferencia de la Paz, de La Haya, firmaron la Convención para el Arreglo Pacífico de Conflictos Internacionales, de 18 de octubre de 1907, con la excepción de Colombia y de Chile.

De este modo, las Convenciones de La Haya sobre solución pacífica de las controversias impusieron su sello en el sector similar del naciente sistema panamericano de principios del siglo XX.

Debemos aclarar, además, que en la Segunda Conferencia de 1907, las Potencias signatarias recomendaron la adopción de un “Proyecto de una Convención Relativa al Establecimiento de una Corte de Justicia Arbitral”, ésta sí de carácter permanente, con jueces titulares, en alguna forma semejante a la que se habría de aprobar años después como la Corte Permanente de Justicia Internacional, es decir, disponiendo de una estructura más eficiente, tratando de conformar una jurisprudencia arbitral coherente. Su competencia se habría fijado “para todos los casos que sean llevados ante ella, en virtud de una estipulación general de arbitraje o de un acuerdo especial” (Artículo 17 del Proyecto). Este proyecto nunca llegó a aprobarse.

Siendo esta la situación general de los países de América, es de especial importancia destacar la creación de la Corte de Justicia Centroamericana por obra de la Convención de Washington del 20 de diciembre de 1907, suscrita a sólo dos meses de la Convención de La Haya del mismo año. El sentido de la gran unidad Centroamericana que se imprime en la propia Convención al decir que la Corte es la expresión y más aún “representa la conciencia nacional de Centroamérica” (Artículo XIII), determina sin duda que tan inmediatamente a la firma de la Convención de La Haya, las Partes se “comprometen a someter todas las controversias o cuestiones que entre ellas puedan sobrevenir de cualquier naturaleza que sean y cualquiera que sea su origen en el caso de que las respectivas Cancillerías no hubieren podido llegar a un avenimiento” (Artículo I).

Aparte de la amplia jurisdicción otorgada a esa Corte con respecto a los litigios de los Estados Parte, por primera vez se asigna a la Corte la posibilidad de conocer 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 propio Gobierno apoye o no dicha reclamación”, siempre que se hubieren agotado los recursos jurídicos internos (Artículo II).

Constituyó un recurso judicial, este de la Corte Centroamericana, que no se ha logrado se repita en los términos que anteceden. Ejerció, en su corta vida, influencia en el ámbito interamericano para promover la idea del establecimiento de un Tribunal Interamericano de Justicia Internacional que pese

⁵ Los textos del Tratado de 1902 y del Protocolo de Adhesión constan en “Conferencias Internacionales Americanas, 1899-1936”, Doración Carnegie para la Paz Internacional, Washington, D.C., 1938, páginas 79 y 59, respectivamente.

EL DESARROLLO DE LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS...

a varios proyectos auspiciados por algunos países latinoamericanos,⁶ nunca logró el apoyo necesario para su concreción.

Debe advertirse que, aunque se suscribe en Washington en marzo de 1965 el “Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados”, la jurisdicción de los Tribunales arbitrales respectivos se restringe a sólo inversiones y que las Reglas Opcionales para Arbitrar Disputas entre dos Partes de las cuales solamente una es un Estado, de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, del 6 de julio de 1963, requiere de la existencia de un contrato entre las Partes en el que se acuerde que, en caso de disputa, ésta sea llevada al arbitraje bajo las reglas del referido instrumento. Todo esto se acepta 56 años después de las amplias cláusulas de la Corte Centroamericana con referencia al derecho de los particulares.

La Primera Guerra Mundial (1914-18) abre un paréntesis en el desarrollo de los tratados de solución pacífica de las controversias que se lo retoma con un nuevo impulso al crearse la Sociedad o Liga de las Naciones en 1920. Se trata de un impulso en un doble sentido: en establecer disposiciones por las que los miembros de la Liga deben someter sus disputas a métodos de solución pacífica y en crear la Corte Permanente de Justicia Internacional a la que puedan recurrir los Estados Parte que admitan voluntariamente someterse a su dictado.

Dicha Corte representa el verdadero proceso judicial instaurado por la comunidad jurídica internacional para la aplicación por jueces idóneos, de soluciones de derecho dentro de los términos previamente aceptados para el efecto por las Partes. Nace así una jurisdicción internacional.

Conforme al Pacto de la Liga de las Naciones, sus miembros convienen en que, de surgir una disputa susceptible, a su juicio, de una solución arbitral o judicial, la cuestión será sometida a un arreglo de tal naturaleza (Artículo 13).

No se da, por lo mismo, la obligación de recurrir al arbitraje o a la solución judicial, a menos que las Partes estuvieran de acuerdo en que la disputa pueda solucionarse de esta manera, aspecto que entraña un juicio subjetivo o que puede entrañarlo para no someter la controversia a tales medios. Mas, según lo anotado antes, la solución judicial halla en la creación de la Corte Permanente de Justicia Internacional una posibilidad inexistente antes. Yendo más allá de las Convenciones de La Haya, el Artículo 13 del Pacto señala una guía para los Estados al establecer que:

“Entre las que generalmente son susceptibles de una solución arbitral o judicial, se declaran tales las divergencias relativas a la interpretación de un tratado, a todo punto de derecho internacional, a la realidad de todo hecho que, si fuera comprobado, constituiría la ruptura de un compromiso internacional o la extensión o la naturaleza de la reparación debida por tal ruptura”.

Vale la pena decir que el párrafo que antecede constituye una descripción de lo que puede considerarse una controversia de orden jurídico, pero no se la define, ni aunque esos elementos habrán de pasar con mejor precisión al Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, tampoco en el Estatuto de ésta se alcanza a formular concepto alguno sobre ese género de controversia, que se le contrapone a la de carácter político, es decir, aquella no susceptible de solucionarse por la aplicación de principios o normas de derecho.

⁶ Los textos de varias propuestas para el establecimiento de una Corte o Tribunal Interamericano de Justicia Internacional, constan en “Tribunal Interamericano de Justicia Internacional”, editado por la Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Washington, D.C., 1936.

G. LEORO FRANCO

Por otro lado, si una disputa internacional no fuera conducente a una ruptura, los Estados no asumen el compromiso de someterla al arbitraje o a un arreglo judicial (Artículo 12 del Pacto).

Esta restricción que bien podríamos decir que no favorece a los Estados pequeños, desafortunadamente, se habrá de trasladar también a las Naciones Unidas que al tenor del Artículo 33 de su Carta, “Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y 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”.

Retornando a la Liga de las Naciones, las Partes convienen no sólo en recurrir al arbitraje o al arreglo judicial, sino “al examen del Consejo”, y en este supuesto, a que en caso alguno deba recurrir a la guerra antes de la expiración de un plazo prudencial, debiendo el Informe del Consejo expedirse dentro de seis meses de haberse sometido la diferencia a su examen. Conforme al Artículo 15, se instaura para recurrir al Consejo la acción unilateral de cualquiera de las Partes mediante nota que la dirigirá al Secretario General. El Consejo tendría una facultad semejante a las Comisiones de Conciliación y su Informe no tendría el carácter de obligatorio. De no ser aceptado, el Consejo o cualquiera de las Partes podrían someterlo a la Asamblea, cuyo Informe, de ser aprobado por la unanimidad de los Representantes que participan en el Consejo y una mayoría de la misma, tendría por efecto, al igual que el Informe aprobado por la unanimidad del Consejo, el que los miembros de la Sociedad se comprometan “a no recurrir a la guerra contra ninguna Parte que se conforme a las conclusiones del Informe” (Artículo 15, párrafo 6).

Se entiende que una controversia la someterán las Partes al Consejo de no haberlo hecho al procedimiento de arbitraje o al arreglo judicial (Artículo 15, párrafo 1). El Pacto da así prioridad teórica a los procedimientos judiciales. Podría decirse así que el procedimiento de conciliación se robustece, aunque asumido por el Consejo de la Liga, un órgano eminentemente político, en determinados casos, podría una controversia conciliable no disponer de un camino expedito para su solución.

Obviamente, hay en todo ello un cierto adelanto sobre las Convenciones de La Haya, particularmente al haberse establecido la Corte Permanente de Justicia Internacional que, en alguna medida, puede asimilarse a la proyectada Corte de Justicia Arbitral de 1907, en tanto ambas habrían sido permanentes, disponer de jueces titulares y propugnar una jurisprudencia continua. Es claro que la primera Corte en referencia estuvo llamada a dictar sentencias obligatorias para las Partes que las requieran dentro de un proceso estrictamente judicial, y la segunda, habría estado en capacidad de dictar fallos “en virtud de una estipulación general de arbitraje o de un acuerdo especial” (Artículo 17) que por la naturaleza del procedimiento deberían ser obligatorios. Las bases jurídicas serían, por lo tanto, iguales.

Las Partes de la Corte Permanente de Justicia Internacional quedaron en capacidad de aceptar previa y voluntariamente, para las controversias jurídicas, mediante la llamada “cláusula facultativa”, la jurisdicción obligatoria de dicha Corte, de manera recíproca para las otras Partes que así procedieran y dentro de ciertas limitaciones de tiempo y de materia. Esta cláusula facultativa constituyó una especie de transacción entre los Estados que adherían al criterio de la jurisdicción obligatoria y quienes buscaban mantener el carácter de que lo sea siempre voluntaria frente a cada caso.

Se ha dicho que la circunstancia de que exista la Corte Permanente de Justicia Internacional (continuada por la Corte Internacional de Justicia actual) actúa como un medio moderador de las pretensiones de las Partes en litigio, y les permite buscar un avenimiento antes que tener que recurrir a un proceso judicial.

EL DESARROLLO DE LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS...

Quizás la apreciación precedente pudiera ser aplicable a casos de menor significación internacional por la materia o por los actores involucrados en una controversia.

Lo cierto es que se dio un paso hacia un orden judicial de carácter internacional que ha prestado claridad y desarrollado al Derecho Internacional, en varios aspectos. La falta de apoyo de Estados Unidos, de la Unión Soviética a la Corte Permanente, en cambio, dejó un vacío que sólo llegó a solucionarse posteriormente, al incluirse el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia dentro de la Carta de las Naciones Unidas de manera integral.

De 1920 a 1939, en que se cerró la Corte Permanente, subieron a su conocimiento 66 casos, de los cuales 28 fueron de carácter contencioso y 28 consultivos. La mayor parte de los casos fueron acerca de la interpretación de tratados, en tanto que otros fueron acerca de asuntos técnicos y varios relacionados con aspectos derivados de tensiones entre algunos Estados europeos, en parte con tonos políticos.⁷

El Juez Hudson, hablando acerca de la Corte Permanente ha manifestado que el impulso dado por la Corte a la estructura de la paz la alcanzó a través de sus opiniones consultivas, a través de la confianza que ellas inspiran como al respaldo que dieron a la extensión del derecho de la solución pacífica antes que por medio de la solución de disputas particulares.⁸

Cabe señalarse que la existencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional no estuvo concebida para terminar con la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya y que, al contrario se dejó a los Estados la libre oportunidad de recurrir a cualquiera de las dos cortes, dependiendo de su preferencia y de la naturaleza de la controversia. En ambos casos, la sentencia como el fallo implican para los Estados Parte someterse de buen fe a los mismos (Artículos 13.4 del Pacto de la Liga; 18 de la Convención de 1899, y 27 de la de 1907).

En caso de incumplimiento de un fallo o de una decisión, “el Consejo (de la Liga) propondrá que pasos deban tomarse para hacerla efectiva” (Artículo 13.4 del Pacto).

Desde luego, esta última medida solo habría sido posible mediante la existencia de un organismo internacional dotado de tal facultad por un tratado, que es lo que sucedió con el Pacto de la Liga. Es el resultado del primer ensayo de un ordenamiento jurídico internacional, como fue la Sociedad de las Naciones.

El fallo arbitral, por ser pronunciado por árbitros elegidos por las Partes, aunque sea el efecto de la aplicación del derecho como en la sentencia judicial, se interpreta que puede estar revestido de un fondo de equidad porque los árbitros pudieran entender que su actuación pudiera implicar también el sentido del amigable componedor.

Debemos mencionar que la solución pacífica que podría requerirse del Consejo o de la Asamblea de la Liga tenía el serio problema de que, al igual que todas las medidas de esos órganos, debía adoptarse por la unanimidad de los miembros presentes en la correspondiente sesión. Ello no era otra cosa que un veto otorgado a cualquier Estado que no se sumase al voto unánime para aprobar una solución pacífica. El Pacto no dispuso, pues, de las normas necesarias para solucionar todas las controversias y menos aún para impedir que los Estados, de todos modos, pudieran recurrir a la

⁷ Véase al respecto “*The Law and Practice of the International Court*”, Shabtai Rosenne, editado por A.W. Sijthoff, Leyden, 1965, Tomo I, página 10 y siguientes.

⁸ Id. Id. Página 1.

G. LEORO FRANCO

guerra, porque así se reconoce en el Artículo 12, al acordar las partes de que no podrán recurrir a la guerra sino tres meses después del fallo arbitral, de la decisión judicial o del Informe del Consejo. Se trata de una forma de “enfriamiento” y, en el fondo, aceptación de la acción bélica en irrespeto de decisiones judiciales y de la investigación e informe conciliador del Consejo de la Liga.

En fin, los países americanos, al ser parte de esos instrumentos internacionales, han admitido la modalidad de los procedimientos allí previstos, que fueron conformados con ideas directrices de los grandes países, hasta darles, por el asentimiento de las naciones del continente americano, una aceptación que habría de modificarse, en parte por los tratados de arbitraje y de conciliación interamericanos de 1929, con altos y bajos que terminan con el Pacto de Bogotá y con la facultad de velar por las relaciones de amistad de los Estados Parte de la OEA asignadas al Consejo Permanente.

Otros Tratados sobre Arbitraje y Conciliación

La firma del Pacto de la Liga de las Naciones, de 28 de junio de 1919, que contuvo disposiciones sobre solución pacífica de las controversias, no impidió que se diera una especie de movimiento tendiente a acordar entre los diversos países del mundo entero, una serie de tratados de igual propósito, siguiendo generalmente el modelo del mismo Pacto o variándole en la forma de concatenar los procedimientos de conciliación y arbitraje, aparte de que la creación de la Corte Permanente de Justicia Internacional constituyó un adicional mecanismo de referencia para el recurso judicial, que entró a ser parte del nuevo esquema general.

Dentro de este género de nuevos tratados de solución pacífica se registran el Protocolo de Ginebra de 1924 y los Tratados de Locarno de 1925, entre Alemania, por una parte y Francia, Checoslovaquia, Polonia y Bélgica, por otra.

El Protocolo no fue ratificado. Estableció normas para la Conciliación y el arbitraje. Las disputas de carácter político debían someterse al Consejo de la Liga por un complejo procedimiento de mediación que bordeaba en un pseudo-arbitraje. Las controversias de naturaleza jurídica debían recurrir al procedimiento jurisdiccional.

Los Tratados de Locarno establecían una conciliación facultativa, ya que requerían del acuerdo de las Partes para la solución de las controversias políticas ante una Comisión de Conciliación previamente conformada; y las controversias relativas a sus respectivos derechos debían someterse obligatoriamente a un tribunal arbitral o a la Corte Permanente de Justicia Internacional.

Parecería ser que los diferendos entre los Estados tenían recursos jurídicos suficientes. Mas, con el objeto de buscar siempre mejores medios, en la Liga de las Naciones se acordó suscribir un instrumento que proporcionara más agilidad. Fue así que nació el “Acta General para el Arreglo Pacífico de las Disputas Internacionales” del 26 de septiembre de 1928.

En síntesis, el Acta establece lo siguiente:

Con sujeción a las reservas que los Estados Parte puedan hacer bajo el Artículo 39:

- ⇒ La Conciliación para todo género de controversias entre los Estados Parte (Artículo 1);
- ⇒ El arreglo será sometido a una Comisión Permanente o Especial de Conciliación, con vigencia de tres años (Artículos 2 y 4);

EL DESARROLLO DE LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS...

⇒ El arreglo judicial, mediante recurso a la Corte Permanente de Justicia Internacional (Actualmente, a la Corte Internacional de Justicia) en caso de conflicto entre las Partes relativo a sus respectivos derechos, a menos que éstas hayan recurrido al arbitraje sujeto a las cláusulas de la propia Acta;

⇒ El Arbitraje, al que se someterán las Partes en caso de una controversia no comprendida en el párrafo precedente, si habiéndola sometido a la conciliación no logren, bajo ésta, un acuerdo, dentro de un mes de terminada la tarea de la Comisión de Conciliación.

Hemos estado hablando de la influencia ejercida por las Convenciones de La Haya en los procedimientos posteriormente adoptados. El Acta General no se escapa a esa constante presencia. Es así como, en caso de que las partes acuerden someter a arbitraje una controversia de las de carácter jurídico para los que se debiera recurrir a la Corte Permanente de Justicia Internacional, y no alcanzaren a establecer en el compromiso las condiciones y detalles para llevar a cabo tal arbitraje, el Artículo 18 de dicho instrumento dispone que se aplicarán las normas de la Convención de La Haya, de 1907; y, en cuanto al derecho aplicable, de no haber sido acordado por las Partes, se adoptarán las reglas enumeradas en el Artículo 38 del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional. Se observa, en este aspecto, como el Acta recurre a dos importantes precedentes para evitar potenciales vacíos en los procedimientos.

Una novedad que trae el Acta General es que teniendo en consideración la resistencia al recurso de procedimientos obligatorios, la adhesión a la misma pueda hacerse para su totalidad (Capítulos I, II, III y IV, que versan respectivamente sobre Conciliación, Arreglo Judicial, Arbitraje y Disposiciones Generales); o, en parte, accediendo a los Capítulos I y II juntamente con las disposiciones del Capítulo IV; o, accediendo al Capítulo I junto con el IV. La aplicación de estos capítulos se harán entre los Estados que coincidan en la aceptación de los mismos. Se trata, en definitiva, de una forma de reemplazar la aceptación equivalente, en alguna medida, de la cláusula opcional de la Corte Permanente de Justicia Internacional. Lo que no ha quedado previsto es el acceso a sólo el capítulo II que trata del Arbitraje. Este método sólo puede accederse por adhesión a la totalidad del Acta.

Este era el ambiente jurídico internacional acerca del tratamiento de los asuntos o problemas en el campo de la solución pacífica de los mismos, liderado por los países de Europa y Estados Unidos, pero era un ambiente en el que como hemos visto, se habían involucrado los países americanos al pertenecer a la Sociedad de las Naciones o haber participado en el Acta General de 1928. Y antes, en febrero de 1923, el Gobierno de Estados Unidos había suscrito un tratado con los Gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica en el que se puso para la solución de controversias, especial énfasis en la investigación y conciliación.

La guerra de 1914-18 había interrumpido la secuencia de conferencias internacionales americanas que se venían realizando con cierta regularidad y encaminando la acción del panamericanismo dentro de marcos jurídicos que empezaban a darle alguna fisonomía propia. Es así como, desde 1910, en que se celebra la Cuarta Conferencia Internacional Americana, transcurrirían 13 años hasta que se lleve a cabo en Santiago de Chile la Quinta Conferencia.

El instrumento de mayor significación que se adoptó el 3 de mayo de 1923 en la mencionada capital chilena fue el “Tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos” (Tratado Gondra), en el que se “condena la paz armada”, no aún la guerra o el uso de la fuerza armada. En este sentido, parecería un eco de la Primera Conferencia de la Paz de La Haya, cuya mayor preocupación, en el fondo, radicaba en la carrera armamentista. Mas, desde el Tratado de Arbitraje Obligatorio, suscrito en la ciudad de México en la Segunda Conferencia Internacional Americana, que

G. LEORO FRANCO

no llegó a ratificarse, no se había intentado en América la firma de algún tratado que versara sobre solución pacífica de las controversias, aplicable entre los países de la entonces Unión Panamericana.

Este instrumento jurídico de 1923 es, en realidad, un tratado de investigación y conciliación “para 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”, en cuyo caso, “será sometida a la investigación e informe de una Comisión constituida del modo que establece el Artículo IV” (Artículo I).

Al igual o a semejanza de los denominados Tratados Bryan que contenían una cláusula de “enfriamiento” (eran los *“cooling-off treaties”*), las Partes contratantes “se obligan, en caso de conflicto, a no iniciar movilizaciones, concentraciones de tropas sobre la frontera de la otra parte, ni ejecutar ningún 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 a que se refiere el Artículo VII”. Este último artículo habla de que, entregado el Informe, las Partes dispondrán de seis meses para procurar nuevamente el arreglo de la dificultad y si, dentro de este plazo no pudieran llegar a un acuerdo amistoso, “recuperarán toda su libertad de acción para proceder como crean conveniente a sus intereses en el asunto que fue materia de la investigación”. Se da así por terminado el denominado período de enfriamiento y como quiera que, para la fecha, la guerra no había sido prohibida en las relaciones internacionales, claramente se aceptaba este recurso como de utilización posible por parte de los Estados americanos que no hubieran hallado una solución pacífica.

Las Partes en disputa podrían recurrir a cualquiera de las dos Comisiones creadas para esta finalidad, con sede en Washington y en Montevideo. Estaban integradas por los tres agentes diplomáticos americanos de más antigüedad y canalizarían la solicitud de conformación de la Comisión Investigadora que, según el Artículo IV, sería de cinco miembros: dos por cada Parte, uno de los cuales podría ser su nacional, y el quinto, designado de común acuerdo por los cuatro, en calidad de Presidente.

La Comisión Investigadora adoptará por sí misma las reglas de procedimiento, pero se le recomienda que incorpore las normas procesales del Tratado de Washington, de febrero de 1923, entre los Estados Unidos y los países centroamericanos a que nos referimos previamente (Artículo IV.4).

El Informe debería ser presentado antes de un año a partir de la fecha de la instalación de la Comisión (Artículo V) el mismo que no tendrá el “valor o fuerza de sentencia judicial o arbitral” (Artículo VI).

Si comparamos la Comisión Investigadora del Tratado Gondra con la establecida en el Acta General del 26 de septiembre de 1928, hallamos que esta última tiene el carácter de permanente (lo cual no es necesariamente cierto si los países no la han establecido previamente), que si fracasa el método de investigación que lo es también de conciliación, las Partes bajo el Acta están en la posibilidad de recurrir a la Corte Internacional de Justicia o a un tribunal arbitral, cosa que no existe en el Tratado Gondra. En cambio, en este instrumento americano no se hallan las restricciones tan amplias que bajo la forma de reservas a la conciliación o demás métodos establece el Acta, tales como disputas previas a la adhesión de las Partes al instrumento; disputas que caen dentro de la jurisdicción doméstica del Estado; disputas que caen bajo categorías especiales, como territoriales, etc. (Artículo 39 del Acta).

El Tratado Gondra, en cambio, reconoce las siguientes restricciones al decir: “Es entendido que en los conflictos que surjan entre Naciones que no tienen Tratados generales de arbitraje, no procederá la

EL DESARROLLO DE LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS...

investigación en cuestiones que afecten prescripciones constitucionales ni en cuestiones ya resueltas por Tratados de otra naturaleza.“ (Artículo I, párrafo final).

La Conferencia de Washington sobre Arbitraje y Conciliación

Una de las conferencias internacionales americanas más prolíficas al propio tiempo que importantes en la adopción de convenciones interamericanas fue la que se celebró en La Habana, del 16 de enero al 18 de febrero de 1928. En la capital cubana nacieron el Código de Derecho Internacional Privado “Sánchez de Bustamante”, la Convención sobre Tratados, la Convención sobre Asilo, sobre Deberes y Derechos de los Estados en Caso de Luchas Civiles, las Convenciones sobre Agentes Diplomáticos y Consulares, entre otras, pero, por otro lado, el interés que esta reunión demostró por desterrar la guerra y robustecer los tratados para la solución pacífica de las controversias fue igualmente notable.

Es un acontecimiento que debe destacarse el que la Conferencia de La Habana, en que se adoptan las resoluciones que pasamos a detallar sobre condena al uso de la fuerza armada, haya precedido a la conferencia de París, del 27 de agosto de 1928, en la que se firmó el conocido “Tratado sobre Renuncia de la Guerra”, por las grandes potencias mundiales, países europeos, los pertenecientes a la Comunidad Británica de Naciones y Estados Unidos.

Es incontrastable que sólo la condena de la guerra prohibiéndola como un recurso de los Estados para solucionar de manera violenta sus problemas, sus controversias, resultantes en la mayoría de las veces de competencias de intereses, habría de conducir al fortalecimiento de los procedimientos de solución pacífica de las disputas, si estos aspectos fundamentales de las relaciones internacionales habrían de canalizarse y respetarse como imprescindibles en un orden jurídico que debiera garantizar la paz y seguridad de las naciones.

La Resolución sobre Agresión que adoptó la VI Conferencia Internacional Americana de La Habana, obviamente que quiso superar -y de manera clara y elocuente- la afirmación contenida en el preámbulo del Pacto de la Liga de las Naciones en que “a fin de desarrollar la cooperación entre las naciones y garantizarles la paz y la seguridad importa aceptar ciertas obligaciones de no recurrir a la guerra, mantener a plena luz relaciones internacionales fundadas sobre la justicia y el honor, etc., etc. Y, aunque no se conoce exactamente esas ciertas obligaciones de no recurrir a la guerra, lo que si sucede dentro del Pacto es que se da una acción solidaria de los Estados Parte en caso de agresión exterior, guerra o amenaza de guerra, conforme a sus artículos 10 y 11.

El texto de la Resolución mencionada es el siguiente:

“AGRESION

La Sexta Conferencia Internacional Americana:

Considerando:

- *Que las naciones americanas deberán siempre inspirarse en la cooperación solidaria para la justicia y el bien general;*
- *Que nada se opone tanto a esa cooperación como el uso de la violencia;*
- *Que no hay controversia internacional, por seria que sea, que no se pueda arreglar pacíficamente, si las partes desean, en realidad, alcanzar una solución pacífica;*
- *Que la guerra de agresión constituye un crimen internacional contra el género humano;*

G. LEORO FRANCO

RESUELVE:

I.- Toda agresión se considera ilícita y por tanto se declara prohibida.

II.- Los Estados americanos emplearán todos los medios pacíficos para resolver los conflictos que entre ellos se susciten. (18 de febrero de 1928).

Un paso trascendental constituyó la declaración de que la agresión constituye crimen internacional contra el género humano. Es la primera declaración interamericana de esta naturaleza, respecto de que la agresión no sólo queda prohibida sino que es ilícita en el más alto grado al constituir un crimen internacional contra el género humano.

Así las cosas, la misma VI Conferencia Internacional Americana de La Habana resuelve convocar a una Conferencia sobre Conciliación y Arbitraje, que debe reunirse en Washington en 1929, y en su Resolución lo hace considerando:

“Que las repúblicas americanas desean expresar que condenan la guerra como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas;

Que las repúblicas americanas tienen el más ferviente deseo de contribuir de todas maneras posibles al desarrollo de los métodos internacionales para el arreglo pacífico de los conflictos entre los Estado”.

Y en esta Resolución los países americanos, alejándose en parte de la idea central de La Haya y otros subsiguientes tratados de que el arbitraje sea opcional, declaran que dichas repúblicas

“adoptan el arbitraje obligatorio como el medio que emplearán para la solución pacífica de sus diferencias internacionales de carácter jurídico.”

Disponen, con todo, de que el arbitraje esté sujeto al 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”.

La Conferencia de La Habana trazó así los rasgos fundamentales del posible Tratado de Arbitraje, sin que anote nada acerca del Tratado de Conciliación, observándose que para el caso podrían ser dos o una sola Convención que abarque ambos procedimientos.

Previendo que las restricciones recomendadas resten fuerza al arbitraje, la propia Conferencia instó a que se firmara igualmente un Protocolo de Arbitraje Progresivo, posibilitando que los Estados puedan gradualmente abandonar las reservas que hagan y las excepciones. Y así se cumplió.

Las Convenciones de Conciliación como de Arbitraje que llegaron a acordarse en enero de 1929, repitieron en sus respectivos preámbulos los conceptos de condena de la guerra constantes en la Resolución de su convocatoria. El Tratado de Arbitraje, por su parte, enfoca como materia de su competencia igualmente lo recomendado, es decir, las controversias de naturaleza jurídica y las dos clases de excepciones que no se comprenderían en el instrumento.

El Tratado General de Arbitraje Interamericano

El Tratado General de Arbitraje, como se designó al adoptado en Washington en 1929, es un instrumento con competencia únicamente para las controversias de orden jurídico; tiene una restricción mayor, por la materia, que el Arbitraje de las Convenciones de La Haya, ya que éstas aunque mantienen que el arbitraje es el medio más eficaz y equitativo para la solución de tales conflictos, en cambio, admiten que las Partes de así acordarlo, puedan arreglar por ese método, todos sus litigios de cualquier clase. El propósito de mejorar el arbitraje en este Tratado, al haber marginado las controversias que no sean jurídicas, aún en el caso de acuerdo entre las Partes, no se logró de manera efectiva.

Al referirse a las controversias de naturaleza jurídica, “por ser susceptibles de decisión mediante la aplicación de los principios del derecho”, el Tratado establece que entre ellas están incluidas todas las enumeradas en el Artículo 36 del Estatuto antiguo como vigente de la Corte Internacional de Justicia, el mismo que a su vez repite en este sentido, el criterio que, al respecto, contiene el Pacto de la Liga de las Naciones.

Nos parece que las Convenciones de La Haya tienen un mejor texto al establecer que el arbitraje se hará “sobre la base del respeto al derecho”, en tanto que el Tratado de 1929 dice que se aplicarán “los principios de derecho”. Es posible que pueda interpretarse que la falta de unidad de los textos, en la práctica, no haga diferencia para los árbitros.

Es claro, por lo que queda anotado anteriormente, que el Tratado de 1929 es inferior al de 1902, si recordamos que el segundo abarca todas las controversias que existan o puedan existir entre las Partes. Lo que sí se mantiene en el de 1929 es la posibilidad de que, como el de 1902, se aplique a los conflictos jurídicos que hayan surgido o surgieren entre las Partes. Con respecto a este punto, las Convenciones de La Haya no estipulan una disposición específica. No se habla en éstos, acerca del origen temporal de los conflictos de las partes pero el sentido de su texto me inclina a estimar que sus normas tienen aplicación futura. Este asunto, en último término, podría también decirse que quedaría entregado a la voluntad de las Parte, a lo que ellas convengan.

Puede también acontecer que las Partes no se pongan de acuerdo acerca de si una controversia entre ellas es o no de naturaleza jurídica, asunto acerca del cual el Tratado de 1929 no establece norma alguna, lo cual no facilitaría la aplicación del instrumento arbitral.

Conforme al Tratado, debe siempre pactarse un “compromiso” en el que se definirá claramente la materia específica de la controversia. El llegar a este acuerdo puede verse dificultado porque no se logre coincidencias entre las Partes. En el compromiso se determinará la sede del Tribunal, las reglas del procedimiento y otras condiciones que sean de interés para las Partes, (Artículo IV).

La interacción que tienen este Tratado de 1929 y las Convenciones de La Haya es clara al establecer el Artículo III del primero que, a falta de acuerdo entre las Partes para la designación de los árbitros, éstos se nombrarán de modo que sólo uno pueda ser de la nacionalidad de las Partes o escogido entre los que tal parte haya designado para miembros del Tribunal Permanente de Arbitraje. Igualmente, si los dos árbitros que fueran designados por cada Parte no pudieran lograr acuerdo para designar al quinto en calidad de Presidente del Tribunal, cada Parte designará a un miembro no americano del Tribunal Permanente de La Haya, y los dos así nombrados elegirán al quinto árbitro que podrá ser de cualquier nacionalidad distinta de la de las Partes en controversia (Artículo III, párrafos 3 y 4).

G. LEORO FRANCO

Por lo dicho, los Estados americanos ratificantes del Tratado, 16 de los 21 miembros de la Unión Panamericana de entonces, de haber enfrentado una controversia no jurídica que hubieran querido someter al arbitraje, habrían tenido que recurrir a la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya o a la Corte Permanente de Justicia, de acuerdo al Artículo 36 de su Estatuto, en lugar de haber podido solucionarla dentro de los esquemas del Tratado Interamericano de 1929.

Naturalmente, sólo mucho después, para los Estados Parte de la OEA se les presenta la posibilidad de acudir al Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá) para someter al arbitraje cualquier género de controversias, por acuerdo de las Partes (Artículo XXXVIII).

Las reservas de los Estados a que da lugar el referido Tratado de Arbitraje igualmente limitan su campo de acción. Buen número de esas reservas establecen que el instrumento no sería aplicable a controversias que en su origen antecedan al mismo.

La Convención General de Conciliación Interamericana

Esta Convención suscrita en Washington en 1928 lo que realmente constituye es un medio jurídico para hacer más eficiente al “Tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos” (Pacto Gondra), de 1923, que fue instituido para disponer de un instrumento sobre investigación, mediante las Comisiones Diplomáticas establecidas en Washington y Montevideo, en primer lugar, y luego, por medio de la Comisión Investigadora propiamente dicha que no estuvieron facultadas para sumir una función conciliadora. Este vacío trata de subsanar la Convención General de Conciliación y así lo establece en su Artículo 2. Ambos tratados son recursos para todo género de controversias. El Artículo 4 otorga para ello a la Comisión Investigadora funciones que corresponden a la conciliación. Mientras al Pacto Gondra se someterían todas las cuestiones que se susciten entre las Partes, por la Convención de 1929 los Estados Parte se obligan a someter todas las controversias que surjan o hayan surgido entre ellos.

La acción conciliadora que presten las Comisiones Diplomáticas con sede en Washington o en Montevideo, puede ser por iniciativa propia, según el Artículo 3, o a petición de cualquiera de las Partes. La Comisión de Investigación tiene la facultad de conciliar que debe desarrollarla dentro del plazo de seis meses. Puede proponer bases de arreglo para la solución equitativa de la controversia (Artículo 6).

El Informe y las recomendaciones de la Comisión no son obligatorias para las Partes “ni en lo concerniente a la exposición o interpretación de los hechos ni en lo relativo a las cuestiones de derecho” (Artículo 9).

El Artículo 5 concede la posibilidad de que la Comisión de Investigación proponga a las Partes bases para un arreglo equitativo.

Tanto esta Convención como el Tratado General de Arbitraje siguen en vigencia para los Estados que, habiéndolos ratificado, no lo han hecho con respecto al Pacto de Bogotá, cuyo Artículo LVIII dispone que, al ratificarse este último, cesarán todos los tratados de paz, inclusive los mencionados.

Durante la Séptima Conferencia Internacional Americana reunida en Montevideo, el 26 de diciembre de 1933, las Partes de la Convención General de Conciliación Interamericana suscribieron un Protocolo Adicional a la misma con el objeto de convertir a las Comisiones Diplomáticas y a la Comisión de Investigación, en Comisiones Diplomáticas Permanentes y a la segunda, en Comisión Permanente de Investigación y Conciliación, todo en tono con las nuevas funciones asignadas a

EL DESARROLLO DE LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS...

aquéllas por la misma Convención de 1929.

El Tratado Antibélico de No-Agresión y de Conciliación de 1933 se firma en Río de Janeiro cuatro años después de los tratados generales interamericanos de Arbitraje y Conciliación. Son parte los Estados americanos y once europeos.⁹ Rige entre los Estados no ratificantes del Pacto de Bogotá.

Su valor se remite fundamentalmente a que las Partes “declaran solemnemente que condenan las guerras de agresión en sus relaciones mutuas y con otros Estados y que sus controversias no deberán arreglarse sino por medios pacíficos” (Artículo 1). Somete a todos los conflictos a la acción conciliadora, pero no hay en este campo modificaciones o innovaciones especiales; acepta también excepciones o restricciones para la aplicación del Tratado; el procedimiento es contencioso y además puede ser recurrido ante la misma Comisión, aunque puede someterse también a cualquier otro tribunal de igual naturaleza que pueda existir en virtud de otros tratados de que sean parte los Estados en controversia.

Realmente, lo que cabe destacarse de este instrumento es el valor político de su Artículo 1, de su preámbulo, y de que en él se condena no sólo la guerra sino las adquisiciones territoriales obtenidas mediante conquista por la fuerza de las armas.

Los Tratados de Solución Pacífica de Buenos Aires, 1936

A iniciativa del Presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, se realiza en Buenos Aires una conferencia especial interamericana en la que se suscriben varios instrumentos que tienen un carácter reiterativo de los tratados y convenciones previamente firmados por los países americanos. En algunos casos, en aquellos no puede dejarse de ver cierta falta de coordinación.

Nos referiremos brevemente a tales instrumentos que se originan en un período inmediatamente anterior a la Segunda Guerra Mundial y ante el temor de que no sólo Estados Unidos sino los demás países latinoamericanos pudieran sufrir posibles acciones bélicas o cuando menos el efecto de una guerra extracontinental. Se nota que con esta efervescencia interamericana en materia de tratados para la consolidación de la paz, nombre este última con el que se conoció a la propia Conferencia de Buenos Aires, los países de América pasaban por incertidumbres que reclamaban su creciente cooperación, pese a que eran todos, miembros de la Sociedad de las Naciones, la organización mundial aparentemente dotada entonces de los mejores recursos para lograr la paz y la solución pacífica de controversias entre sus Estados.

Sin duda que el instrumento que trae una novedad en el sistema interamericano fue la “Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz” que introdujo por primera vez el procedimiento de la consulta interamericana. Su interés principal es la seguridad colectiva, es decir, la acción mancomunada que las Repúblicas americanas debieran adoptar “en caso de producirse una guerra o un estado virtual de guerra entre países americanos” (Artículo II). En esta situación, dichas Repúblicas “efectuarán, sin demora, las consultas mutuas necesarias a fin de cambiar ideas y de buscar, dentro de las obligaciones emanadas de los Pactos ya citados –se refiere al Tratado de París, de 1928, y al Tratado de No-Agresión y Conciliación, de 1933- y de las normas de moral internacional, un procedimiento de colaboración pacifista; y en caso de una guerra internacional fuera de América que amenazara la paz de las Repúblicas Americanas, también procederán las consultas” para determinar las medidas que los signatarios que así lo deseen, cooperen eventualmente a una

⁹ Los 11 países europeos son Bulgaria, Checoslovaquia, Finlandia, Grecia, Italia, Noruega, Portugal, Rumanía, España, Turquía y Yugoslavia.

G. LEORO FRANCO

acción tendiente al mantenimiento de la paz continental.

Es interesante que, como un antecedente jurídico de importancia para la adopción de este Tratado, se haya citado al Tratado de París y no al Pacto de la Sociedad de las Naciones. No cabe duda que se dio más importancia al Tratado al considerar que la condena de la guerra tuvo una forma más categórica de expresarla y convenirla. La forma negativa del Pacto de la Liga era ciertamente de menor alcance al establecer que los Estados de la Sociedad de las Naciones aceptan ciertas obligaciones de no recurrir a la guerra.

La consulta se consolidará posteriormente, en primer lugar, con la Resolución CVII de la VIII Conferencia Internacional Americana de Lima, en 1938, que amplió su materia para asuntos de gravedad hemisférica y para todo aspecto de orden económico cultural o de otra naturaleza, con la participación personal de los Cancilleres Americanos en Conferencias ad-hoc; siguió su desarrollo en la llamada “Declaración de Lima” (Resolución CIX de la VIII Conferencia Americana) y en la Resolución VIII de la Conferencia de Chapultepec de 1945, “Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana”, para canalizarse finalmente en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947 y en la Carta de la OEA en 1948, con competencias diferentes.

Puede manifestarse que las reuniones de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores llevadas a cabo desde 1940, bajo las anteriores resoluciones y sobretodo, posteriormente, bajo el TIAR y la Carta, han servido de manera preponderante para la solución pacífica de varios problemas surgidos entre los países americanos, por más que la función principal asignada al TIAR haya sido, como su nombre lo indica, la seguridad colectiva a través de la asistencia recíproca y legítima defensa en coordinación con las normas establecidas en la Carta de las Naciones Unidas.

La Consulta, por supuesto, es un procedimiento que en otras partes no ha tenido ni la consistencia ni la importancia que se ha observado en la OEA. Sus tareas merecerían por sí un estudio separado. No es que todas sus actuaciones hayan sido estrictamente apegadas a las normas del TIAR, pero no se puede negar su alta contribución al mantenimiento de la paz en América, aunque en alguna ocasión, en el caso de las Malvinas, no hubiera llegado a ser la expresión de la cooperación y de la asistencia efectiva de todas las naciones de nuestra América.

Los otros tratados acordados en Buenos Aires en 1936 son los siguientes:

“Protocolo Relativo a la No-Intervención”, cuyo propósito fundamental es preservar y afianzar el principio de la no-intervención establecido en la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados. Le citamos en este caso particular porque en el evento de alguna intervención en los países americanos, éstos, en caso de violación de los principios de la referida Convención, se reunirán en consulta mutua, a fin de buscar medios para el avenimiento pacífico.

La Consulta representa un procedimiento americano por excelencia en su aplicación y en acción solidaria.

El “Tratado Relativo a la Prevención de Controversias” tiene un objetivo ambicioso --la prevención de posibles controversias entre los Estados Americanos-- objetivo plausible pero enteramente difícil en lo político y en lo técnico de llevarse a cabo. Se crean para esta finalidad, Comisiones Bilaterales Mixtas Permanentes en las que todos los Gobiernos deben mantener sus representantes. No obstante que el interés sea preventivo, las medidas que adopten las Comisiones Mixtas deberían ser conforme a derecho (Artículo II).

EL DESARROLLO DE LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS...

Otro instrumento que se firma en Buenos Aires es el “Tratado Interamericano sobre Buenos Oficios y Mediación”. No define en que consistan tales métodos. La intención manifiesta es que el mediador sea un ciudadano eminente de cualquiera de los países americanos distintos de las Partes en controversia. Es, por su texto, facultativo, no obligatorio. En efecto, las Altas Partes Contratantes, conforme al Artículo I, “Podrán recurrir, en primer término, a los buenos oficios o a la mediación” de un ciudadano eminente, como queda anotado. Se formará una lista de esta calidad. La solución que se haya de buscar, será una “solución pacífica y equitativa de la diferencia” (Artículo III).

Las Partes hablan de que recurrirán, en primer término, a los buenos oficios o a la mediación para cualquier género de controversias, pero lo mismo se establece en la Convención General de Conciliación, con la ventaja en esta última de que los Estados se obligan a recurrir a ese procedimiento en todas las controversias que no hayan podido solucionarse por la vía diplomática. Y hay algo más, el Artículo IV del instrumento boanerense dice que, de no haberse alcanzado acuerdo entre las Partes por la mediación, entonces se recurrirá al procedimiento de conciliación previsto en las Convenciones Americanas vigentes. ¿Es primero la conciliación o es la mediación o los buenos oficios? No hay coordinación en los dos instrumentos en cuanto a cual sea el inicial recurso.

Finalmente, la “Convención para Coordinar, Ampliar y Asegurar el Cumplimiento de los Tratados Existentes entre los Estados Americanos”, suscrita también en la capital argentina en 1936, desafortunadamente no coordina los tratados de paz, como sugiere su título y, al contrario, a mi juicio, se crean inconsistencias y nada asegura ni hace presumir que por sus cláusulas se garantice el cumplimiento de los tratados americanos.

El Tratado, considerando las obligaciones contraídas por las partes en cinco otras convenciones: el Tratado Gondra, el Tratado de París, la Convención General de Conciliación Interamericana, el Tratado General de Arbitraje Interamericano y el Tratado Antibélico de No-Agresión y Conciliación, y reafirmandolas, establece que las controversias de carácter internacional que puedan surgir entre dichas partes deberán solucionarse por los métodos de esos tratados mencionados (artículo I),.

Entre tanto, uno de los instrumentos ratificados, la Convención General de Conciliación Interamericana, establece que cualquier controversia, de cualquier naturaleza que haya surgido o surgiere entre las Partes será resuelta por ese método.

¿Cómo puede reafirmarse un tratado estableciendo una norma que no se ajusta a la misma? Y una situación semejante se da con respecto a las controversias de naturaleza jurídica en el Tratado General de Arbitraje Interamericano, cuya obligatoriedad alcanza a las controversias que hayan surgido o puedan surgir. El Tratado de Coordinación se remite sólo a las controversias que surjan.

Por otra parte, después de haberse establecido el procedimiento de la consulta en los términos que hemos visto previamente, que son bastante amplios, la Convención que examinamos se limita a establecer que “la consulta y cooperación tendrán por objeto facilitar por el ofrecimiento de sus buenos oficios y de su mediación, el cumplimiento por parte de las Repúblicas americanas de las obligaciones existentes para una solución pacífica y deliberar, dentro de su plena igualdad jurídica como Estados soberanos e independientes y con su derecho a la libertad de acción individual, cuando surja una divergencia que afecte su interés común de mantener la paz”.

Compleja situación jurídica se deriva del examen del conjunto de tratados americanos sobre solución pacífica de las controversias que no se hallan debidamente coordinados. Desafortunadamente, con la “Convención para Coordinar, Ampliar y Asegurar el Cumplimiento de los Tratados Americanos” no se logra ni lejanamente este objetivo. Este instrumento, en vez de servir

adecuadamente a la finalidad anunciada en su nombre, resta la claridad requerida para que los Estados puedan definir a qué instrumento recurrir en caso de una determinada disputa, en forma conjunta.

El sistema interamericano de solución pacífica, en la variedad de sus procedimientos, encasillados en tratados que dejan vacíos, que marginan a ciertas controversias, que tienen restricciones por obra de las reservas y que, en el fondo, esos tratados son preponderantemente caminos por los que sólo pueden transitarse por obra de la voluntad concurrente de los Estados, no ha podido alcanzar el éxito que habría podido esperarse de la constancia con que la Organización ha puesto sus miras en el propósito de la paz y buena vecindad entre las naciones del Continente.

En medio de todos esos procedimientos diversos, quizás por su falta de eficacia, la Organización regional ha debido recurrir a la creación de órganos especiales, tales como la Comisión Interamericana de Paz, establecida por la Resolución XIV de la Segunda Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de La Habana, en 1940. Debemos reconocer que esa Comisión prestó importantes servicios en la primera etapa de su funcionamiento, esto es hasta la inadecuada reforma de su Estatuto del 6 de mayo de 1956, con la que se le recortó su facultad de actuar por iniciativa propia o a petición de una sola de las Partes en controversia. Sin iniciativa propia y con la necesidad de que las Partes en controversia deban recurrir a sus servicios, estos terminaron por anularse.

Fue, pues, necesario, dentro de las circunstancias, divisar un instrumento que proporcionara una verdadera coordinación a un sistema de paz disperso en tantos tratados. Así nació el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas” o ‘Pacto de Bogotá’”, suscrito en 1948, sobre el cual hemos consignado nuestro criterio en trabajos previos¹⁰ y que merecerá una consideración especial, dado que es uno de los tres pilares del sistema interamericano: La Carta de la OEA, el TIAR y el referido Tratado Americano de Soluciones Pacíficas.

El Pacto de Bogotá debía, por lo demás, considerar las nuevas circunstancias jurídicas internacionales del mundo; la situación derivada de la Carta de las Naciones Unidas con relación a los organismos regionales como la OEA y la necesidad de compatibilizar sus objetivos de seguridad colectiva y solución pacífica de las controversias a las disposiciones de esa Carta mundial.

Dicho Tratado prevé algunos buenos e importantes elementos. Comprende todos los procedimientos de solución pacífica: buenos oficios, mediación, investigación y conciliación, recurso judicial y arbitraje, tratando de hacer de este último el que obligatoriamente haya de decidir definitivamente una controversia, si antes fracasaran la conciliación y el recurso judicial. La estructura y secuencia de los procedimientos que se establecen, con todo, tienen vacíos que difícilmente permitirían, si en verdad permitirían que se llegue a su objetivo final, el arbitraje obligatorio con un laudo definitivo.

Hemos venido hablando de la influencia de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya. En el Pacto Americano de Solución Pacífica de las Controversias hallamos una vinculación con dicha Corte, a fin de utilizar los miembros de la Corte Permanente de Arbitraje para conformar el Tribunal de Arbitraje bajo el Pacto. Para esta finalidad, cada Parte en disputa debe presentar al Consejo Permanente de la OEA una lista de diez juristas escogidos de entre los miembros de la mencionada Corte, inclusive en determinado caso, uno de ellos se designará para que presida el Tribunal (Artículos XXXIX y XLV del Pacto de Bogotá).

¹⁰ Véase principalmente “La Reforma del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá” por Galo Leoro F.- Anuario Jurídico Interamericano, 1981.- Secretaría General de la OEA, Washington, D.C., 1982.

EL DESARROLLO DE LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS...

El hecho de que el Pacto haya sido utilizado una sola vez, y ello como consecuencia de una recomendación del Órgano de Consulta del TIAR, revela como las propias Partes no han recurrido a sus normas. La mayor parte de los Estados de la OEA no han suscrito y más todavía, no han ratificado este tratado llamado de otro modo a desempeñar una destacada función dentro de la Organización regional. Ha habido intentos de enmendarlo que han fracasado por diversas razones, aunque me parece que fundamentalmente se haya debido a la falta de interés político de los ratificantes como de los demás Estados de la OEA.

No podríamos decir, pese a las variables circunstancias que han conducido a la suscripción de una red de tratados de solución pacífica de la OEA, que su aplicación no haya sido exitosa por sus fallas técnicas, sino más bien por la falta de voluntad política de los Estados para lograr una solución pacífica.

Es dentro de este panorama, reiterando lo manifestado anteriormente, que al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca le ha correspondido, dentro del esquema del mantenimiento de la paz por la vía de la seguridad colectiva, actuar también con su acción pacificadora, establecida en su Artículo 7, con resultados que han sido los más visibles y de efectos positivos, pese a reconocibles críticas en determinadas ocasiones de su aplicación.

El Consejo Permanente, con su reciente facultad para actuar en el campo de la solución pacífica, podría prestar una más eficiente ayuda internacional asumiendo su obligación de velar por las buenas relaciones entre los Estados de la OEA con su facultad de actuar por iniciativa propia o a petición de cualesquiera de las Partes.

Por fin, no hemos de olvidar, en lo tocante a la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, los esfuerzos que el Secretario General, el Consejo Administrativo, el Grupo de Trabajo y la Primera Conferencia de los Miembros de la Corte hicieron para actualizar y posibilitar que ésta ampliara su capacidad arbitral y que, en este sentido, se la hiciera accesible no sólo a los Estados, sino a las organizaciones internacionales y personas particulares, aparte de que disponga de reglas opcionales para facilitar su cometido.

Entre otros instrumentos aprobados, fuera de los que se refieren a los asuntos anotados, la Corte dispone ahora de los siguientes: Reglas Opcionales para arbitraje entre organizaciones internacionales y particulares; Reglas opcionales para conciliación; para la Comisión de Investigación; Cláusulas modelo en relación de la Corte; lineamientos para adaptar las Reglas de la Corte Permanente de Arbitraje a Disputas que Surjan de Acuerdos multilaterales y Contratos Multilaterales.

Ante esta variedad de convenios sobre solución pacífica de las controversias, parecería ser que nada o poco habría que hacer para que los Estados puedan acudir a ellos sin mayores dificultades. No, el asunto no es así de fácil por lo que el mismo Informe de los Señores Francisco Orrego Vicuña y Christopher Pinto presenta una serie de sugerencias, sobre las cuales ha habido pronunciamientos interesantes de Gobiernos, de juristas, y de órganos como el Comité Jurídico Interamericano que deberían ser objeto de un estudio especial, que escape el alcance de esta conferencia.

Los tratados de solución pacífica de las controversias, no obstante los vacíos que puedan tener, tanto en el aspecto de la obligatoriedad de sus recursos como en el ámbito de la materia que debe ser objeto de su consideración y resolución, no es la más profunda causa para que los Estados no recurran de manera constante a sus procedimientos. Aparte de que, en la gran mayoría de los casos, esos procedimientos contractuales pueden modificarse por el consenso de las partes y subsanarse

G. LEORO FRANCO

cualquier falta de adaptabilidad a las circunstancias de una controversia, el hecho que, por tanto, prevalece para la falta de utilización de tales medios, es que los Estados no encuentren que sus intereses deban ser sometidos a soluciones determinantes por parte de terceros. La falta de confianza en los métodos judiciales, es decir, la falta de confianza en la propia posición jurídica de los Estados, puede ser otra causa para que estos últimos no acudan a la solución pacífica de las controversias en todos los casos y las mantengan irresolutas, en una especie de *status quo*.

De ahí que, por ejemplo, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá) no haya sido invocado por los Estados Parte, ni siquiera con relación a aquellos procedimientos en los que claramente no existe ninguna dificultad técnica o diplomática, y menos aun cuando se han advertido reales dificultades técnico-jurídicas o se haya venido entendiendo, sin mucha base, que este instrumento podría conducir al ser invocado automáticamente a un arbitraje obligatorio, probablemente inaceptable para las Partes que no quisieran desembocar en este último procedimiento.

En todo caso, creemos que las Convenciones para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales de La Haya han desempeñado y siguen ejerciendo todavía una influencia en el proceso de las soluciones de paz y que, al cabo de cien años de su adopción, el mismo hecho de que sigan vigentes y de que en la última década hayan añadido a su haber jurídico una serie de medios supletorios para facilitar el acceso a la Corte Permanente de Arbitraje es signo de que sus disposiciones siguen vivas.

La Organización de los Estados Americanos debe también a dichas convenciones una gran parte de la herencia jurídica contenida en sus tratados de conciliación y arbitraje. Con esto no queremos significar que la OEA no haya de perseguir enmiendas al Pacto de Bogotá, que lo hagan más viable y, en este sentido, dedicaremos un estudio especial a tan importante documento, como hemos señalado previamente.