



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

La Solución de Controversias entre Estados y el Pacto de Bogotá: Una perspectiva crítica

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Alumno: Rodrigo Domínguez Claro
Profesora guía: María Teresa Infante Caffi

Santiago, 2021

RESUMEN

El Pacto de Bogotá es un tratado internacional suscrito en 1948 que consagró un largo camino realizado en el continente americano para regular la solución pacífica de controversias internacionales. Su estructura es compleja y cuenta con novedosas características que lo hacen un instrumento único en la materia. Sin embargo, ha sufrido múltiples proyectos de enmienda y críticas a lo largo de sus más de setenta años de existencia, y cuenta con una baja cantidad de Estados contratantes en el Sistema Interamericano. Esta investigación estudia la historia del principio de la solución pacífica de las controversias internacionales en el contexto mundial y en el regional americano, la gestación del Pacto de Bogotá, su estructura y características principales, los proyectos de enmienda de la década de los ochenta, su funcionamiento en base ciertas disposiciones del instrumento a la luz de algunos casos llevados ante la CIJ, y su vigencia actual. La finalidad de este trabajo es valorar si el Pacto ha sido un tratado efectivo de acuerdo a sus fines, y si es conveniente a los Estados contratantes seguir formando parte de este.

Palabras clave:

Sistema Interamericano – Solución pacífica de controversias internacionales – Pacto de Bogotá – Corte Internacional de Justicia.

ABSTRACT

The Pact of Bogotá is an international treaty signed in 1948 that followed a long path in the American continent to regulate the peaceful settlement of international disputes. Its structure is complex and has novel characteristics that make it a unique instrument in regard to this matter. However, attempts of amendments and several critics have been made throughout its more than seventy years of existence, and it also has a low number of Contracting States in the Inter-American System. This research is about the history of the principle of peaceful settlement of international disputes in the global and regional American context, the adoption of the Pact of Bogotá, its structure and main characteristics, the proposals to amend it in the eighties, its functioning, and its current validity. The aim of this paper is to assess whether the Pact has been an effective treaty according to its purposes, and whether it is convenient for the Contracting States to continue being part of it.

Keywords:

Inter-American System - Peaceful settlement of international disputes – Pact of Bogota – International Court of Justice.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
I. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA AL PACTO DE BOGOTÁ	9
I.1. TRES ESTADIOS EN LA HISTORIA DE LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INTERNACIONALES	9
I.1.1. <i>Período de gestación. De Babilonia a La Haya</i>	9
I.1.2. <i>Primer intento de edificación</i>	11
I.1.3. <i>Edificación definitiva</i>	14
I.2. PROSCRIPCIÓN DE LA GUERRA Y LA PAZ COMO OBLIGACIÓN INTERNACIONAL.....	17
I.2.1. <i>Desarrollo filosófico-jurídico del concepto de guerra y paz</i>	17
II. HISTORIA DE LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN AMÉRICA	20
II.1. RECORRIDO HISTÓRICO DEL PRINCIPIO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INTERNACIONALES EN AMÉRICA	21
II.1.1. <i>Ensayos iniciales</i>	21
II.1.2. <i>Inicio de las Conferencias Americanas y proliferación de acuerdos</i>	22
II.1.3. <i>Centralización de los instrumentos sobre solución pacífica de controversias y creación de la OEA</i>	29
III. LA IX CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA, EVENTO DECISIVO. PACTO DE BOGOTÁ: FORMACIÓN Y ANTECEDENTES	32
III.1. ANTECEDENTES DE LA IX CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA.....	33
III.1.1. <i>Preparación de la Conferencia</i>	33
III.1.2. <i>Discusión del tratado de solución pacífica de controversias en medio de una revuelta sangrienta</i>	34
III.2. DISCUSIÓN Y FORMACIÓN DEL PACTO DE BOGOTÁ	35
III.2.1. <i>Punto de partida de la discusión: Objeto del Pacto y elección de los procedimientos pacíficos</i>	35
III.2.2. <i>El arbitraje obligatorio como una opción</i>	36
III.2.3. <i>Cambio de rumbo: del arbitraje obligatorio a la solución judicial con jurisdicción de la CIJ</i>	37
IV. ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL PACTO	40
IV.1. ARBITRAJE Y CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA.....	42
IV.1.1. <i>Jurisdicción obligatoria y medios jurisdiccionales</i>	42
IV.1.2. <i>La solución judicial ante la CIJ</i>	44

IV.1.3. Arbitraje como medio jurisdiccional secundario dentro del Pacto	48
IV.1.4. Relación entre el arbitraje y la solución judicial en el Pacto de Bogotá.....	51
IV.2. PARTES	53
IV.2.1. Estados contratantes del Pacto de Bogotá.....	53
IV.2.2. Estados Parte del Pacto a lo largo del tiempo	54
IV.2.3. Las Reservas: un obstáculo para el funcionamiento del Pacto de Bogotá.....	56
V. DEBATE SOBRE LAS ENMIENDAS AL PACTO DE BOGOTÁ EN LA DÉCADA	
 DE LOS AÑOS OCHENTA	59
V.1. LA RESISTENCIA DEL PACTO DE BOGOTÁ A LAS REFORMAS	60
V.1.1. Primeras tentativas de reforma	60
V.1.2. La década de los ochenta: momento clave para el Pacto de Bogotá	61
V.2. LAS CONCLUSIONES DEL CJI Y LA DEFENSA DE JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA	66
V.2.1. El Dictamen de 1985 y sus proyectos de enmienda	66
V.2.2. El Proyecto colombiano	74
V.2.3. La defensa de Jiménez de Aréchaga	74
VI. FUNCIONAMIENTO. EL PACTO DE BOGOTÁ ANTE LOS TRIBUNALES	
 INTERNACIONALES. ANÁLISIS DE ALGUNOS ARTÍCULOS EN PARTICULAR	
 	79
VI.1. ARTÍCULO II, CASO “BORDER AND TRANSBORDER ARMED ACTION (NICARAGUA V.	
HONDURAS)”	80
VI.1.1. El conflicto entre universalismo y regionalismo	80
VI.1.2. El agotamiento de los recursos previos.....	82
VI.1.3. Border and Transborder Armed Actions (Nicaragua v Honduras).....	84
VI.2. ARTÍCULO IV Y EL EFECTO DEL GRUPO CONTADORA.....	87
VI.2.1. La excepción de litispendencia, característica auténtica del Pacto de Bogotá	
.....	87
VI.2.2. El efecto del Grupo Contadora en la aplicación de la litispendencia.....	88
VI.3. ARTÍCULO VI, CASOS COLOMBIA V. NICARAGUA Y BOLIVIA V. CHILE	91
VI.3.1. El artículo VI, herramienta determinante para velar por la solución pacífica de	
las controversias	91
VI.3.2. Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)	94
VI.3.3. Obligation to Negotiate Access to Pacific Ocean (Bolivia v. Chile)	97
VI.4. ARTÍCULOS XXXI Y XXXII, EL CASO PARADIGMÁTICO DE NICARAGUA V. HONDURAS ..	99
VI.4.1. Los artículos XXXI y XXXII, dos fundamentos independientes de la	
jurisdicción de la CIJ	99

<i>VI.4.2. El caso Armed Actions y la falta de conexión entre los artículos XXXI y XXXII</i>	101
VII. EL DEBATE ACTUAL SOBRE LA VIGENCIA DEL PACTO	104
VII.1. EL RETIRO DE TRATADOS INTERNACIONALES Y EL PACTO DE BOGOTÁ	105
<i>VII.1.1. Concepto de retiro en el Derecho Internacional Público</i>	105
<i>VII.1.2. El artículo LVI del Pacto de Bogotá</i>	107
<i>VII.1.3. Retiros de instrumentos interamericanos y el caso de El Salvador</i>	108
VII.2. VIGENCIA DEL PACTO DE BOGOTÁ	111
<i>VII.2.1. Retiro de Colombia</i>	111
<i>VII.2.2. Discusiones sobre eventuales retiros</i>	118
<i>VII.2.3. Resurgimiento del Pacto de Bogotá</i>	121
CONCLUSIONES	124
BIBLIOGRAFÍA	130

INTRODUCCIÓN

En América han existido múltiples instrumentos internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, relacionados con la solución pacífica de controversias internacionales. El más importante de éstos es el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, también conocido como el “Pacto de Bogotá”.

A pesar de lo innovador de su texto, el tratado se ha enfrentado a varios problemas. Primero, su falta de aplicación práctica en sus primeras cuatro décadas de existencia. Segundo, una adhesión insuficiente de los Estados parte de la Organización de Estados Americanos (OEA). Y tercero, críticas en su contra que han permeado al ámbito político.

En los últimos años, el tema del retiro del Pacto de Bogotá ha sido recurrente en la opinión pública chilena. Producto de las sendas demandas interpuestas por Perú y Bolivia, surgieron sus detractores. En este debate, la mayoría de lo que se ha escrito ha sido sobre elementos particulares del asunto, tanto a favor como en contra del Pacto. Son pocos los trabajos que han abarcado sistemáticamente todos los factores que inciden en la cuestión. Y, los pocos que lo han hecho, lo han efectuado en vistas a argumentar el retiro del tratado.

En virtud de esta premisa, nos hemos visto interesados en investigar sobre la solución de controversias entre Estados y el Pacto de Bogotá, con el fin de contribuir a la discusión actual, aportando con objetividad una perspectiva crítica del instrumento.

Para saber si debemos o no permanecer en el Pacto, debemos estudiar su efectividad a lo largo de la historia. En este sentido, la pregunta de la investigación ha sido la siguiente: ¿Ha constituido a lo largo de sus más de 70 años de vigencia el Pacto de Bogotá un instrumento efectivo para la solución pacífica de controversias entre los Estados americanos?

La metodología que utilizaremos para responder a la pregunta planteada consistirá en la investigación bibliográfica nacional e internacional, y en el estudio de algunos casos llevados ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ).

Los objetivos generales serán tres:

- Estudiar las características, estructura y el funcionamiento del Pacto de Bogotá como instrumento de solución pacífica de controversias internacionales y,
- Analizar la efectividad del Pacto de Bogotá a lo largo de su historia.
- Aportar con una posición fundamentada sobre la conveniencia de permanecer en el Pacto de Bogotá.

Y respecto a los objetivos específicos, serán seis:

- Investigación de la historia y desarrollo del principio de solución pacífica de controversias internacionales.
- Valorar el aporte que nuestro continente ha realizado al derecho internacional, y en especial, en la contribución a la solución pacífica de controversias internacionales.
- Estudiar la formación del Pacto de Bogotá en relación a la contingencia histórico-jurídica de 1948.
- Estudiar las disposiciones más importantes del Pacto de Bogotá a la luz de la casuística ante la CIJ.
- Investigación de los proyectos de enmienda al Pacto de Bogotá más relevantes, y estudio del impacto de una eventual modificación del instrumento.
- Análisis de la vigencia actual del instrumento, y de la conveniencia de un eventual retiro.

Este trabajo se divide en siete capítulos. En el primer capítulo, realizaremos una introducción histórica al Pacto de Bogotá, recorriendo el desarrollo histórico del principio de la solución pacífica de controversias internacionales, y del tratamiento filosófico-jurídico de la guerra y la paz.

En el segundo capítulo abarcaremos la solución de controversias en el continente americano, desde los inicios de la vida independiente de las nuevas repúblicas, hasta el nacimiento del Pacto de Bogotá en la década de los cuarenta del siglo pasado.

En el tercer capítulo, trataremos los antecedentes directos que dieron lugar al Pacto y, en especial, la IX Conferencia Internacional Americana. Investigaremos cómo se discutió y formó este tratado, destacando el foro alrededor del medio de solución de controversias a elegir como el protagonista del tratado, en el contexto de la conferencia.

En el cuarto capítulo, estudiaremos la estructura del acuerdo como instrumento de solución pacífica de controversias, y sus características más importantes a fin de comprender sus aspectos técnicos. Primero, trataremos el arbitraje y la CIJ; analizando la jurisdicción obligatoria, la solución judicial, el arbitraje dentro del Pacto, y la relación entre estos últimos dos medios jurisdiccionales. Y segundo, investigaremos lo referente a las Partes del acuerdo, enfocándonos en los Estados contratantes del tratado y las reservas.

En el quinto capítulo, se analizarán los proyectos de enmienda al Pacto de Bogotá que se propusieron en la década de los ochenta, haciendo énfasis tanto en los argumentos aportados por el Comité Jurídico Interamericano (CJI) a favor de su modificación, como en los argumentos aportados a favor de su inmutabilidad. En primer lugar, recorreremos históricamente los intentos de reformas que ha sufrido el Pacto. Y, en segundo lugar, nos enfocaremos en el proyecto de enmienda realizado por el Comité Jurídico Interamericano

(CJI) en 1985 y en el proyecto colombiano de 1986. Asimismo, analizaremos la respuesta que dio Eduardo Jiménez de Aréchaga al proyecto del CJI.

En el sexto capítulo, estudiaremos el funcionamiento del Pacto de Bogotá ante los tribunales internacionales, para lo cual analizaremos algunos artículos del tratado y su aplicación en ciertos casos llevados ante la CIJ. En particular, estudiaremos el artículo II y el caso *Border and Transborder Armed Action (Nicaragua v. Honduras)*, el artículo IV y el efecto del Grupo Contadora, el artículo VI en relación a los casos de *Territorial and Maritime Dispute (Colombia v. Nicaragua)* y *Obligation to Negotiate Access to Pacific Ocean (Bolivia v. Chile)*, y los artículos XXXI y XXXII a la luz del caso *Border and Transborder Armed Actions (Nicaragua v Honduras)*.

Y en el séptimo capítulo, abarcaremos el debate actual sobre la vigencia del Pacto. Por una parte, estudiaremos el concepto de retiro de tratados internacionales y su relación con el Pacto de Bogotá y, por otra parte, examinaremos la vigencia actual del instrumento, refiriéndonos al retiro de Colombia, eventuales retiros, y al resurgimiento del Pacto.

La hipótesis que hemos planteado es: El Pacto de Bogotá no ha logrado los objetivos que se propuso en su origen, sin embargo, a lo largo del tiempo ha ido aumentando su efectividad y valor como herramienta de solución pacífica de controversias.

I. Introducción histórica al Pacto de Bogotá

El Tratado Americano de Soluciones Pacíficas fue negociado en Bogotá en la IX Conferencia Internacional Americana, en 1948. Existen tres factores principales que permiten entender la esencia del Pacto: primero, el contexto histórico en que se adoptó. Segundo, el desarrollo de la solución de controversias internacionales a lo largo de la historia y su situación en la época de negociación, en conjunto con la posición jurídica respecto de la guerra y la paz. Y tercero, el lugar donde comenzó su existencia.

El primero, porque ocurrió tres años después de la guerra más devastadora de la historia de la humanidad, tragedia que abrió nuevos espacios jurídicos en materia de orden mundial, que se reflejan en la Carta de las Naciones Unidas, de 1945.

El segundo, ya que la solución pacífica de controversias internacionales tuvo que recorrer un largo camino antes de la adopción del Pacto, y que, a partir de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, se suma a la prohibición de la amenaza y del uso de la fuerza, como principios de *ius Cogens*.

Y respecto al tercero, que desarrollaremos en el siguiente capítulo, América es probablemente el continente que más ha aportado a la formación del Derecho Internacional.

Para entender el por qué del Pacto, su funcionamiento, y en último término evaluar si ha contribuido a la Solución Pacífica de Controversias en América en sus más de setenta años de existencia, debemos comprender los factores anteriormente mencionados.

Respecto de la llegada de un nuevo orden mundial, debemos tener en cuenta el antiguo orden al cual aquel sustituye. Haremos un breve recorrido histórico que permita conocer los acontecimientos y conceptos necesarios y más relevantes en la materia.

I.1. Tres estadios en la historia de la Solución de Controversias Internacionales

I.1.1. Período de gestación. De Babilonia a La Haya

Las pugnas son inherentes al ser humano, y por extensión, las controversias lo son a los Estados. “Desde la Antigüedad, los conflictos eran resueltos, en su mayoría, por guerras y luchas donde el vencedor no siempre era el que tenía la razón en la disputa,

prevaleciendo el derecho de la fuerza como factor de solución. Sin embargo, algunas controversias se solucionaban por medios pacíficos, siendo conocido incluso un caso de arbitraje entre Ciudades-Estado de la Babilonia alrededor del año 3.000 a.C.”¹ Antecedentes similares pueden encontrarse en la antigua Grecia, así como también en la figura arbitadora del Papa y el Emperador en la edad media.² “Con el desarrollo de la humanidad, las luchas y las guerras antes tan utilizadas para solucionar conflictos, fueron siendo cambiadas por medios pacíficos, como negociaciones y arbitraje.”³

En esta etapa de nuestro estudio, identificamos una primera diferenciación teórica de los métodos de solución de controversias: la distinción entre los medios diplomáticos y los jurisdiccionales. Los primeros, son aquellos que buscan resolver el conflicto a través de la negociación directa o mediante la intervención amistosa de un tercero (la cual puede variar en su intensidad interventora), “(...) tienen por finalidad componer a las partes y sus diferentes intereses, sin buscar saber quién tiene la razón en el conflicto o el derecho de su parte, que no es lo más importante”.⁴ Mientras que los segundos “(...) tienen por finalidad llegar a una decisión obligatoria para las partes, con base en el derecho, y dada por personas u órganos independientes de ellas.”⁵

En la época, la guerra siguió siendo un medio válido para hacer valer un derecho, al cual podían recurrir los Estados. “El *ius belli* constituía por el contrario un elemento esencial de la soberanía del Estado.”⁶ Karl Von Clausewitz llegó a decir que “La guerra es la continuación de la política por otros medios”.⁷

En la historia moderna, fue el Tratado Jay -de amistad, comercio y navegación- entre Estados Unidos y el Reino Unido en 1794, el precursor en la materia de la solución pacífica de controversias internacionales. Comenzó de esta forma una nutrida práctica internacional, plasmada principalmente en acuerdos bilaterales, con el arbitraje como protagonista. Esto desembocó en la Primera Conferencia de la Paz de La Haya de 1899⁸, que fue “(...) un primer intento de codificación de las experiencias estatales desarrolladas a lo largo del siglo XIX en materia de uso de la fuerza y de la solución pacífica de

¹ AMIGO ROMÁN, C. (1995). La Solución de Controversias Internacionales y sus Mecanismos, Boletín de la Facultad de Derecho, (8-9): 512.

² INFANTE CAFFI, M. T. (1987). La Solución Judicial de Controversias entre Estados, Derecho PUCP, (41): 71.

³ AMIGO ROMÁN, C., Op. Cit., p. 512.

⁴ Ibid, p. 519.

⁵ Ibid.

⁶ FERRAJOLI, L. (2004). Razones jurídicas del pacifismo, Madrid, España, Trotta, 29p.

⁷ VON CLAUSEWITZ, C. (1984). De la Guerra, Barcelona, Editorial Labor.

⁸ Los únicos Estados Americanos participantes fueron los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos.

controversias.”⁹ En la ciudad holandesa existió por primera vez un esfuerzo global por regular el uso injustificado de la guerra en las relaciones internacionales, “(...) procura en cierta medida compatibilizar el uso de la fuerza y la solución pacífica de las controversias”.¹⁰ Se creó también la Corte Permanente de Arbitraje, la más antigua institución dedicada a la resolución de controversias internacionales. Ocho años más tarde le siguió la Segunda Conferencia de la Paz de la Haya, donde se profundizó en la búsqueda de una paz duradera y en el desarme de las grandes potencias. “Estas conferencias tuvieron como propósito principal el de tratar entre las principales naciones del mundo, el mantenimiento de la paz mundial y legislar para la consecución de la solución pacífica de las controversias internacionales.”¹¹

Este período llega a su fin, trágicamente, con el inicio de la Primera Guerra Mundial, suceso que superó los esfuerzos que se venían haciendo en las Conferencias de Paz, de 1899 y 1907. Sin embargo, el tejido jurídico que dejaron los instrumentos internacionales adoptados en dichas Conferencias, fueron claves para el inicio de una nueva era en la historia de la solución de controversias. “Desde el Convenio de Viena de 1815, las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907 pueden considerarse las conquistas más importantes de la historia de las relaciones internacionales, por los asuntos tratados en las mismas, señalando además las bases para la futura Sociedad de Naciones (de 1920) que posteriormente se convertiría en las Naciones Unidas.”¹²

I.1.2. Primer intento de edificación

Una vez terminada la Gran Guerra, los Estados vencedores en el conflicto, más otros invitados, establecieron en 1919 la Sociedad de las Naciones. Fue un primer intento de generar un sistema de seguridad colectiva para el mantenimiento de la paz.¹³

Comenzó de esa manera, y por primera vez en la historia, un esfuerzo jurídico conjunto a nivel global, que fue acompañado de instituciones y mecanismos para el mantenimiento de la paz. Este objetivo orientó la creación de la Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) en 1921. “Dicha Corte representa el verdadero proceso judicial

⁹ VINUESA, R.E. (1982). La Solución Pacífica de Controversias entre Estados. Curso de Derecho Internacional. 2 (9): 7.

¹⁰ Ibid, p. 10.

¹¹ VILLALTA VIZCARRA, A.E. (2015). Solución de Controversias en el Derecho Internacional, Curso de Derecho Internacional, (41): 24.

¹² Ibid, p. 24.

¹³ VINUESA, R.E., Op. Cit., p. 11.

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”.¹⁴ La jurisdicción de la Corte era voluntaria, pero el art. 36, para. 2 del Estatuto estableció un sistema de aceptación unilateral de la jurisdicción, lo cual se consideró un adelanto respecto del sistema de Convenios de La Haya”.¹⁵

Este tribunal tuvo un activo funcionamiento durante un período de más de veinte años¹⁶, durante el cual se produjo una nutrida jurisprudencia y se desarrollaron principios, los cuales tienen relevancia hasta hoy en día. Entre éstos, el recurso a medios pacíficos de solución de controversias internacionales. A su vez, el objetivo del Pacto de la Sociedad de Naciones era, entre otros, el establecer medios para atemperar las posibilidades del recurso a la guerra”¹⁷. Un “*cooling-off treaty*”. La guerra buscaba evitarse, pero seguía siendo un medio válido. Sobre este enfoque, Immanuel Kant había observado a fines del siglo XVIII que, “Se trataría, en este caso, simplemente de un mero armisticio, un aplazamiento de las hostilidades, no de la paz, que significa el fin de todas las hostilidades.”¹⁸

Cabe destacar dentro de la jurisprudencia del Tribunal antes mencionado, la definición que se le dió al concepto mismo de *controversia*. Esta se formuló en el asunto sobre las concesiones Mavrommatis en Palestina (1924), como “*un desacuerdo en un punto de Derecho o de hecho, una contradicción, una oposición de tesis jurídicas o de intereses entre dos personas o Estados*”. “El concepto ‘de controversia’ es de naturaleza técnica”.¹⁹ De esta idea han surgido a lo largo del tiempo variadas opiniones al respecto. Entre las discusiones más importantes, se destacan: la diferencia de controversia con

¹⁴ LEORO FRANCO, G. (1999). El desarrollo de la solución pacífica de las controversias a los cien años de la primera conferencia internacional de la paz, Curso de Derecho Internacional, (26): 35.

¹⁵ VINUESA, R.E., Op. Cit., p. 12.

¹⁶ En 1946 se creó la Corte Internacional de Justicia, la cual es considerada como su heredera directa.

¹⁷ VINUESA, R.E., Op. Cit., p. 12.

¹⁸ KANT, I. (1985). Sobre la paz perpetua, 6ª ed, Madrid,. Tecnos, p. 5.

¹⁹ INFANTE CAFFI, M.T. La Solución Judicial de Controversias entre Estados, p. 62.

“situación”²⁰, la existencia objetiva de la controversia²¹, y la más importante, la clasificación en controversias políticas y jurídicas.

Se ha procurado definir qué significa que una controversia sea política o jurídica. Se ha dicho que “(...) son políticas las controversias en que una de las partes reclama la modificación del derecho en vigor y la elaboración de un nuevo ordenamiento jurídico, o sea, una solución de -lege ferenda-.”²² Y que las jurídicas corresponden a “(...) divergencias en la aplicación o interpretación de la norma legal en el derecho vigente, una solución de -lege data-.”²³ Pero esta clasificación no es unánime en doctrina, como tampoco lo es la asimilación de controversias jurídicas a los medios de solución jurisdiccionales y las políticas a los medios de solución diplomáticos. La profesora Infante Caffi afirma que “Examinando el tema de la jurisprudencia internacional, se constata una regularidad en la tesis de que no existe a priori una controversia exclusivamente jurídica o política”.²⁴ El profesor Vinuesa complementa señalando lo siguiente “La diferencia que existe entre una controversia política y una controversia legal es solamente una diferencia entre dos tipos de conflictos legales;”²⁵ situación que depende en gran medida de la voluntad de las partes de someterla a un arreglo judicial. “(...) la mayoría de los conflictos internacionales tienen matices jurídicos, políticos, económicos, sociales; por lo que pudieran utilizarse para darles solución la vía jurisdiccional, tanto para los de tipo político como los jurídicos.”²⁶ No existe, en consecuencia, una clara delimitación entre ambos tipos de controversias, y los órganos jurisdiccionales son eventualmente competentes de juzgar aquellos pleitos que una de las partes considera cómo políticos, si ellas han otorgado competencia material al tribunal.

Desde la creación de la CPJI, pasaron unos veinte años para la llegada de una nueva etapa en la solución pacífica de controversias internacionales. En aquel período, el Tratado sobre Renuncia a la Guerra, conocido como el Pacto Briand Kellogg, fue prácticamente el primer instrumento internacional en el que se renunció al uso de la guerra

²⁰ Situación y controversia se encontrarían en una relación género-especie. De esta manera, una situación podría ser considerada como una potencial fricción internacional, y también, aunque no necesariamente, como una controversia en el sentido técnico del término. Ver en AMIGO ROMÁN, C., Op. Cit. pp. 511-531.

²¹ El Tribunal decretó que las controversias tienen una existencia objetiva, es decir, independiente del reconocimiento formal de las partes. El dilema recae en cuándo se considera que existe una confrontación de las posiciones.

²² AMIGO ROMÁN, C. Op. Cit., p. 514.

²³ Ibid, p. 514.

²⁴ INFANTE CAFFI, M.T. La Solución Judicial de Controversias entre Estados, p. 65.

²⁵ VINUESA, R.E., Op. Cit., p. 21.

²⁶ HERNÁNDEZ VILLALOBOS, L. y MANASÍA FERNÁNDEZ, N. (2005). Conflictos internacionales: Medios de solución y derecho internacional humanitario, Frónesis, 12 (3): 3.

como medio válido de dirimir controversias. En este, se proscribió la guerra como solución de controversias, desarrollando normas más avanzadas que las contenidas en el Tratado de Versalles, que creó la Sociedad de las Naciones. El Pacto Briand-Kellogg recuerda que los firmantes están: “Persuadidos de que ha llegado la hora de formular una franca renuncia a la guerra como instrumento de política nacional, con el fin de que las relaciones de amistad y de paz que actualmente existen entre sus pueblos puedan perpetuarse.”²⁷ Este Pacto marcó un momento trascendente en el derecho internacional, en cuanto a la proscripción de la guerra “como un derecho inmanente de los Estados”.²⁸ Antes de 1928, el derecho internacional ya contenía reglas aplicables a las contiendas bélicas, la conducción de las hostilidades, la aplicación de los principios humanitarios, entre otros. Pero, no prohibía el recurso a la guerra.

Dicho Pacto fue violado por algunos Estados firmantes, entre ellos, Japón (1931) y Alemania (1939). La URSS atacó Finlandia en 1939. Japón invadió Manchuria, y Alemania lo hizo con Polonia, al tiempo que la URSS avanzaba sobre la otra mitad del país. Cabe destacar que lo estipulado en los escasos tres artículos del Pacto servirían de base para el tratado que se adoptaría al término de la II Guerra, en 1945. Además, tuvo influencia en el derecho interno de algunos países. Por ejemplo, el artículo 6 de la Constitución republicana española de 1931, previó que “España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional.”²⁹

La Segunda Guerra Mundial sepultó el primer intento de edificar un sistema internacional de solución pacífica de controversias. La Sociedad de las Naciones y la CPJI llegaron a su fin, pero se convertirían en la base de un nuevo amanecer para las relaciones internacionales fundadas en el ideal de la paz.

I.1.3. Edificación definitiva

La Segunda Guerra Mundial tuvo consecuencias mundiales, en ella se violaron las reglas éticas y diplomáticas más fundamentales. No se respetó la neutralidad³⁰. Y se planteó la pregunta de si debía aplicarse la neutralidad, jurídicamente, ante una guerra de

²⁷ Pacto Briand-Kellogg, 27 de agosto de 1928 [en línea] <https://www.dipublico.org/3584/tratado-de-renuncia-a-la-guerra-pacto-briand-kellogg-1928/>, [consulta: 1 de septiembre 2021].

²⁸ VINUESA, R.E., Op. Cit., p. 12

²⁹ Constitución de la República Española [Const]. Artículo 6, 9 de diciembre de 1931 (España).

³⁰ LLERAS, A. (1948). Informe sobre la IX Conferencia Internacional Americana. En: Informe sobre los resultados de la Conferencia, Washington D.C., Unión Panamericana, p. 2.

agresión.³¹ La reacción mundial mayoritaria se reflejó en la firma en San Francisco un 26 de junio de 1945, de la Carta de las Naciones Unidas. En ella, se establece la Organización de las Naciones Unidas, concebida como un sistema de seguridad colectiva universal, basado en la proscripción de la amenaza y uso de la fuerza y la obligatoriedad del recurso a la solución pacífica de las controversias.³²

Como se indicase, en 1945 se crea un nuevo orden mundial. Éste fue producto del plan diseñado por las potencias vencedoras, y el apoyo de aquellos Estados que se mantuvieron al margen de las hostilidades, pero que decidieron participar de este proceso. En este último grupo, se encontraban algunas naciones americanas. Estados Unidos y Canadá participaron del conflicto.

El objetivo esencial de la nueva organización fue mantener la paz y la seguridad internacionales (art. 1.1). Dicho fin se conseguiría con dos elementos inseparables: un sistema de seguridad colectiva ante amenazas o quebrantamientos de la paz y la seguridad internacionales, que tiene elementos de “policía internacional”, relacionada principalmente al Consejo de Seguridad, y un sistema de solución pacífica de controversias internacionales. Además, se incorporan principios atinentes a los derechos humanos y el desarrollo económico y social.

Queda, desde este momento, declarada la ilegalidad de la guerra y consagrada la solución pacífica de controversias como norma fundamental. Es decir, en términos kantianos, como una norma imperativa de cumplimiento obligatorio. El derecho positivo, se dotó de esta forma, de algunas bases fundamentales para vivir en paz y evitar que volviesen a suceder en el futuro, las atrocidades de la guerra. Se superan los postulados iusnaturalistas sobre la llamada “guerra justa”³³. Es, lo que algunos autores han denominado, el valor garantista del derecho positivo.³⁴ Se transforma el principio de la paz en derecho cierto y vigente, no en un mero juicio de valor.³⁵ Para ello, se establecieron algunas herramientas destinadas a asegurar esos objetivos.

La Carta de la ONU incluye como anexo el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. El nuevo tribunal es heredero de la antigua CPJI, y está consagrado como el

³¹ Ibid.

³² VINUESA, R. E., Op. Cit, p. 14.

³³ Este concepto ha sido desarrollado extensamente a lo largo de los siglos. Santo Tomás de Aquino señaló que deben existir tres requisitos para el ejercicio de la guerra justa: “legítima autorictas, causa justa, recta intentio”. Por otra parte, en tiempos contemporáneos, John Rawls establece que sólo existe en virtud de la autodefensa ante agresión externa, y por intervención humanitaria.

³⁴ FERRAJOLI, L., Op. Cit., p. 32.

³⁵ Ibid, p. 32.

principal órgano judicial de las Naciones Unidas. Para lograr la mayor aceptación posible, la Corte Internacional de Justicia (CIJ en adelante) incluyó la fórmula contemplada en el artículo 36 número 2 del Estatuto de la CPJI, por la cual cualquier Estado de manera unilateral podía aceptar la jurisdicción del tribunal y acudir a éste en contra de otro Estado que hubiese efectuado la misma declaración. Se la llamó “cláusula opcional”, que constituyó una reformulación de la cláusula de jurisdicción facultativa establecida para el sistema de la CPJI por iniciativa del jurista brasileño Raúl Fernandes.³⁶

La Carta de las Naciones Unidas contempló además, la existencia de los acuerdos regionales, conforme lo prevé el capítulo VIII. Se buscó mediante esta innovación, reconocer el valor de los acuerdos que persiguieran las finalidades de paz y seguridad internacional. Teniendo en cuenta el artículo 52 de la Carta, nació en 1948, la Organización de los Estados Americanos (OEA en adelante). Esta nueva organización vino a potenciar el sistema de solución de controversias en el contexto interamericano, y contuvo disposiciones para el funcionamiento de la Organización, en armonía con la Carta. Al no haber sido producto inmediato de una guerra, no se circunscribió a los temas de la paz y la seguridad de los Estados: “Se da por sentado que esa seguridad y esa paz serán benéficas para el hombre, pero la carta americana va más lejos al contener, a través de todos sus artículos, la implicación de que el hombre es lo fundamental y que el Estado no es su amo, sino su servidor, para el cual la paz y la seguridad, si no son medios propicios al desarrollo de la persona humana, no tienen en sí mismos significado alguno.”³⁷ Se refleja en ella, una visión de que debe trabajarse por la hermandad y luchar por alcanzar la unión de las naciones americanas.

Concluimos este recorrido histórico haciendo referencia al artículo 27 de la Carta fundacional de la OEA, que contiene el mandato para la creación de un nuevo instrumento internacional regional: El Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, conocido como el Pacto de Bogotá.

³⁶ La “Cláusula Fernandes” permitió establecer la jurisdicción internacional. Fue un modo de llegar a un acuerdo ante las desavenencias producidas entre las grandes potencias y el resto de los Estados por la idea de una jurisdicción internacional obligatoria.

³⁷ LLERAS, A., Op. Cit., p. 22.

I.2. Proscripción de la guerra y la paz como obligación internacional

I.2.1. Desarrollo filosófico-jurídico del concepto de guerra y paz

Hemos presenciado que el establecimiento de la solución pacífica de controversias internacionales como norma de *Ius Cogens*, significó un logro del derecho internacional. A continuación, explicaremos someramente, qué significado tiene esta afirmación, y cuál ha sido el fundamento teórico que los juristas y filósofos han postulado para explicar la forma en que la comunidad internacional ha contribuido a la cristalización del principio que proscribe el recurso a la guerra como un medio válido para hacer valer un derecho, y las excepciones que contempla esta norma fundamental. El derecho internacional, que prohíbe el recurso a la fuerza armada contra la integridad territorial o a la independencia política de otros estados, establece además, que los “Miembros arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.” (Art. 2.3). Este es el contexto en que estudiaremos el Pacto de Bogotá, y sus objetivos.

Fue Thomas Hobbes quien, siendo testigo de un siglo XVII plagado de guerras y revueltas, ubicó la guerra al centro de la filosofía política. Tanto así, que declaró ser *gemelo del miedo*.³⁸ Defendió la idea de que “donde el Estado no se ha constituido, existe, como hemos manifestado anteriormente, una situación de guerra perpetua de cada uno contra su vecino”.³⁹ Dicha concepción de Constitución originaria como remedio al estado de naturaleza, es extrapolable al ámbito internacional y a la idea de una organización global que mantiene a raya la conflagración. Agrega además que la guerra no se manifiesta sólo en el acto de batallar, “sino que se da durante el lapso de tiempo en que la voluntad de luchar se manifiesta de modo suficiente”.⁴⁰ Este enunciado requiere estar constantemente revisando y fortaleciendo los mecanismos que garantizan la paz, aunque no exista una amenaza flagrante.

Kant, con su ideal de “*República Mundial*” basada en una Constitución y en el derecho de gentes, viene a reforzar la idea de la existencia del Estado para evitar la guerra perpetua. “Los Estados con relaciones recíprocas entre sí no tienen otro medio, según la razón, para salir de la situación sin leyes, que conduce a la guerra, que el de concebir leyes

³⁸ En Europa, hubo 7 años sin guerra durante todo el siglo XVII.

³⁹ HOBBS, T. (1989). *Leviatán; La materia forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*, Madrid, Alianza, p. 199.

⁴⁰ *Ibid*, p. 98.

públicas coactivas, de la misma manera que los individuos entregan su libertad salvaje (sin leyes), y formar un *Estado de pueblos* que (siempre, por supuesto, en aumento) abarcaría finalmente a todos los pueblos de la tierra.”⁴¹ La ONU es, hoy en día, el intento más cercano a este ideal. “Su proyecto es el referente obligado de la agenda internacionalista que encuentra en el derecho internacional el vehículo para alcanzar este ideal de la paz perpetua.”⁴²

Kelsen, a su vez, dentro de su teoría pura del derecho, ve la guerra como una sanción (la coacción sólo puede ser una sanción o un ilícito). Argumenta que, de no ser considerada como sanción, “la guerra sería automáticamente permitida para todos, y ningún Estado se esforzaría ya en justificar los motivos por los cuales recurre a ella.”⁴³ “O se trata de una reacción ante una violación del Derecho Internacional, o se trata de una violación del Derecho internacional”.⁴⁴ De todas formas, la guerra se asimila más al rol de policía internacional que ocupa hoy en día el Consejo de Seguridad de la ONU, que al de “*guerra justa*”.

La paz que propone Kelsen no es una renuncia total a la fuerza, sino su racionalización y centralización. Según él, “si se quiere un mundo en paz, el primer paso no es propiciar el desarme (...) sino propiciar la evolución técnica del Derecho Internacional.”⁴⁵ Para concretar dicha evolución, postula que debe existir un tribunal de justicia internacional de jurisdicción obligatoria. Este debe ser incluso anterior a la “República Mundial” o el “Órgano Legislativo”. Tiene que existir un tribunal que declare la guerra como ilícito y la sancione. Y si no hay ley aplicable al asunto deberían aplicarse la costumbre o los principios para resolver los conflictos.

En cualquier caso, la vocación pacifista del jurista vienés es irreprochable, y así lo demostró en sus escritos durante la Segunda Guerra Mundial, que contribuyeron a idear la estructura del nuevo orden mundial en 1945. Va más allá, incluso, al proponer un sistema en donde los individuos particulares, responsables de dirigir un ilícito cometido por un Estado, sean juzgados por un tribunal internacional. “La instauración de un tribunal de estas características, que permita ir sustituyendo la sanción colectiva que significa la guerra por

⁴¹ KANT, I., Op. Cit., pp. 25-26.

⁴² URUEÑA, R. (2013). Colombia se retira del Pacto de Bogotá: causas y efectos, Anuario de Derecho Público UDP, pp. 534-535.

⁴³ Citado por GARCÍA SÁEZ, J.A. (2010). Guerra, coacción y autotutela en el pacifismo jurídico de Hans Kelsen, Astrolabio, Revista Internacional de Filosofía, (11): 180.

⁴⁴ Ibid, p. 185.

⁴⁵ Ibid, p. 181.

el castigo a los verdaderos criminales, es una evolución sustancial para el progreso técnico del Derecho Internacional.”⁴⁶

En el contexto contemporáneo, podemos mirar con perspectiva las grandes guerras que activaron el desarrollo de principios en torno a la solución pacífica de controversias como norma de *Ius Cogens*. Considerando el funcionar del panorama internacional desde entonces, podemos asegurar que esta nueva forma de entender el empleo de la fuerza, la guerra y la paz, ha sido un triunfo, pero no definitivo. Luigi Ferrajoli afirma, que “La guerra puede ser justificada por razones extra-jurídicas, de tipo económico, político y hasta moral; puede también ser considerada lícita o no ilegal, cuando no existan normas de Derecho positivo que la prohíban. Pero no podrá ser calificada de legal, porque la contradicción entre guerra y Derecho no lo permite. El Derecho, en efecto, es por su naturaleza un instrumento de paz, es decir, una técnica para la solución pacífica de las controversias y para la regulación y limitación del uso de la fuerza. En la cultura jurídica moderna, a partir de Hobbes, se justifica como remedio al *bellium omnium*. La paz es su esencia íntima y la guerra su negación (...)”⁴⁷.

El jurista florentino entiende la proscripción de la guerra sin excepciones, y la paz como una obligación internacional por la que se debe luchar incansablemente. Su pensamiento representa el paradigma hacia el cual no puede dejar de fluir el principio de la solución pacífica de controversias internacionales, y debe servir de inspiración para los Tratados y herramientas que pretenden hacerlo valer. En otras palabras, es pertinente también para el Pacto de Bogotá.

En este primer capítulo se ha presentado brevemente el contexto histórico en el que nace el Pacto de Bogotá. Es necesaria también, una mirada global del panorama de la solución pacífica de controversias internacionales para juzgar con espíritu crítico el Pacto de Bogotá.

Antes de entrar al fondo del asunto, incluiremos un último estudio histórico, enfocado en el lugar que es decisivo para entender la *ousía* (esencia) del Pacto en estudio, América.

⁴⁶ Ibid, p. 187.

⁴⁷ FERRAJOLI, L., Op. Cit., p. 28-29.

II. Historia de la solución de controversias en América

El continente americano ha realizado un gran aporte al desarrollo del Derecho Internacional, y lo ha hecho a pesar de estar condenado a un sinfín de males, tales como la injusticia social, las iniquidades en el sistema financiero internacional, las desigualdades en la distribución de la renta, la violencia urbana, corrupción, inestabilidad política, entre tantos otros.⁴⁸ Antônio Cançado, juez brasilero de la CIJ, lo resume así: “A pesar de nuestra pobreza material, somos, los latinoamericanos y caribeños, pueblos ricos en cultura, y no renunciamos a nuestros ideales, plasmados en la contribución que hemos dado, a lo largo de las últimas décadas, a la evolución del propio Derecho Internacional. En medio a tantas dificultades que afectan nuestras poblaciones, éstas siguen determinadas a luchar por la realización de sus derechos, entre los cuales está su *derecho al Derecho*, en los planos tanto nacional como internacional.”⁴⁹ Entre aquellas contribuciones, no es excepción el principio de la solución pacífica de controversias.

En este capítulo estudiaremos el desarrollo de este principio a lo largo de la historia en el continente americano. El espíritu solidario de los pueblos americanos, aquel *Volksgeist* caracterizado por la hermandad y la vocación pacífica, fue esencial en este camino. El mismo ímpetu que llevó a estas naciones a la independencia de las potencias coloniales, pervivió en la voluntad de reglamentar la solución por medios pacíficos de los problemas que surgieran entre ellas. La paz era indispensable para lograr el Panamericanismo, y aunque aquella utopía no se cumplió, sirvió para promover una mejor convivencia entre los nacientes Estados Americanos.

Para una correcta revisión del Pacto de Bogotá, es necesario realizar este examen histórico. El Tratado fue el resultado de una suma de esfuerzos a lo largo del tiempo, mediante un método explicado por Alberto Lleras como, “Repetición: Resoluciones sucesivas, convenciones, acuerdos, declaraciones, se van amontonando para preparar el campo en el cual se dará, por fin, la batalla definitiva contra la guerra.”⁵⁰ El Pacto surge de una tradición de los países americanos, que fueron reglando mecanismos y regulando el empleo de la fuerza.

⁴⁸ CANÇADO TRINDADE, A. A. (2003). Doctrina Latinoamericana del Derecho Internacional, Tomo I, San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, p. 37.

⁴⁹ Ibid, pp. 37-38.

⁵⁰ LLERAS, A., Op. Cit., p. 47.

II.1. Recorrido histórico del principio de solución de controversias internacionales en América

II.1.1. Ensayos iniciales

Una vez emancipadas las jóvenes Repúblicas de la América española, hubo intentos de crear un solo gran Estado. El mayor defensor de esta idea fue el libertador Simón Bolívar. Dicha empresa tenía fundamento en aquellos elementos comunes de los pueblos hispanoamericanos, tales como el idioma, historia, religión e instituciones políticas. Aunque el plan perdió fuerza durante los primeros años de vida independiente de los países latinoamericanos, Bolívar no estuvo dispuesto a sacrificar su ideal de unidad, e insistió en su realización.⁵¹ Consciente del cambio de las circunstancias, el caraqueño propuso la formación de una Confederación destinada a crear una Liga Anfictiónica entre los Estados Americanos, en la que debía consagrarse una alianza defensiva y un derecho de intervención recíproco para mantener el orden y la estabilidad de las autoridades constituidas en caso de revolución. Estados Unidos, país que practicaba una marcada política de aislacionismo en sus primeros años de existencia, no era considerado en los planes americanistas de Bolívar, como tampoco lo eran Brasil, Jamaica y Haití, entre otros.⁵²

Para lograr esta empresa, se hacía necesaria una paz duradera. “Desde los primeros momentos de la independencia americana, la preocupación principal fue evitar conflictos y encontrar soluciones pacíficas a las controversias surgidas entre las nacientes repúblicas”.⁵³ Con este propósito, el 15 de julio de 1826, se firmó el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, durante el Primer Congreso Panamericano, convocado por Simón Bolívar. En su artículo 16 se estipuló que: “*Las Partes contratantes se obligan y comprometen solemnemente, a transigir, amigablemente entre sí, todas las diferencias que en el día existen o puedan existir entre algunas de ellas (...)*”. Si la negociación directa fallaba, dichas controversias debían resolverse mediante una conciliación.

⁵¹ VAN KLAVEREN, A. (1977). Los antecedentes históricos del sistema interamericano. En: Antecedentes, balance y perspectivas del Sistema Interamericano, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, p. 34.

⁵² Sí lo era, curiosamente, el archipiélago canario.

⁵³ GARCÍA-CORROCHANO MOYANO, L. (1997). El tratado americano de solución pacífica de controversias, *Agenda Internacional*, 4(8): 51-61.

Durante las décadas posteriores al Congreso de Panamá perdió fuerza el proyecto panamericanista ideado por Bolívar, “El ideal de una Hispanoamérica unida va cediendo su lugar a la desintegración, al localismo, a la anarquía y al caudillismo”.⁵⁴ No obstante, la celebración de acuerdos para resolver amigablemente las disputas continuó su desarrollo. “El arbitraje y la mediación fueron mencionados por primera vez en el Tratado de Lima de 1848 en sus artículos 9 y 21 como mecanismos de arreglo pacífico para prevenir y resolver las controversias, e igualmente en el artículo 21 del Tratado de Santiago de Chile de 1856.”⁵⁵

Más tarde, en 1865, nuevamente en Lima, se firmó un Tratado que consideró por primera vez la idea de un arbitraje obligatorio en caso de que fracasaran los demás medios de solución pacífica. Dicha posición volvió a ser reiterada en el Protocolo de Caracas de 1883.

Aunque la vocación pacificadora de los Estados Americanos fue notoria desde un inicio, durante las primeras décadas de independencia política también hubo guerras y conflictos entre sus miembros. Ocurrieron conflagraciones largas y devastadoras como las de la triple alianza y del pacífico. También existieron muchísimos conflictos limítrofes, debido a la falta de determinación de las fronteras al momento de obtener la independencia del imperio español. Varios Estados optaron por arreglos bilaterales para tratar de solucionar dichas controversias pacíficamente. Por ejemplo, Chile y Argentina firmaron tratados en esta línea en 1856 y 1881, optando por el arbitraje de una nación amiga en caso de que las negociaciones directas fracasaran.

II.1.2. Inicio de las Conferencias Americanas y proliferación de acuerdos

Por iniciativa de Estados Unidos, que se había mantenido al margen de la mayoría de las conferencias realizadas hasta el momento, se llevó a cabo la Primera Conferencia Internacional Americana en Washington D.C. entre octubre de 1889 y abril de 1890. El país norteamericano estaba motivado por la necesidad de encontrar nuevos mercados a su comercio exterior, desalojar los intereses económicos europeos en América Latina y buscar un mecanismo de solución pacífica para evitar conflictos entre los países americanos.⁵⁶ Durante estos años fue cuando se empezó a acuñar el concepto del “Panamericanismo”,

⁵⁴ VAN KLAVEREN, A., Op. Cit., p. 26.

⁵⁵ GARCÍA-CORROCHANO MOYANO, L., Op. Cit., p. 51.

⁵⁶ CONNELL SMITH, G. (1971). El Sistema Interamericano, México, Fondo de Cultura Económica. p. 21.

el que tuvo por impulsor al senador republicano James Blaine, quien presidiría la conferencia.⁵⁷

Mientras Estados Unidos intentaba extender su influencia política y económica sobre sus vecinos del sur, la mayoría de los países latinoamericanos adoptaron una actitud receptiva frente a los proyectos regionales que se empezaban a esbozar en la capital norteamericana.⁵⁸ Se aprueba en esta instancia, el 14 de abril de 1890, la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas⁵⁹. “Nacía, pues, el sistema interamericano, cuya organización central, la Organización de Estados Americanos, sería consagrada en un tratado, en 1948, en Bogotá.”⁶⁰ En este contexto, los medios de solución pacífica de controversias cumplían un importante papel, y se adoptó un plan de Arbitraje que fue firmado por once Estados de los dieciocho representados. El Convenio estableció el arbitraje obligatorio para determinadas controversias y el obligatorio condicionado para otras.⁶¹ El artículo primero prescribió que: “*Las Repúblicas del Norte, Centro y Sud América adoptan el arbitraje como principio de Derecho Internacional Americano para la solución de las diferencias, disputas o contiendas entre dos o más de ellas.*”

“En la Segunda Conferencia Internacional Americana que tuvo lugar en México de 1901 a 1902, se firmó un Tratado de Arbitraje Obligatorio y se suscribió un Protocolo por el cual se adhería a la Conferencia de La Paz de La Haya de 1899.”⁶² En esta, “se convino en someter todos los conflictos a la decisión de la Corte Permanente de Arbitraje que estableció dicha convención, salvo que alguna de las partes prefiriera que se organizara una jurisdicción especial”.⁶³ Además, el tratado previó el recurso a los buenos oficios o la mediación, en circunstancias que hicieran inminente la guerra, así como comisiones de investigación para aquellas controversias provenientes de divergencias en la apreciación de los hechos.⁶⁴ De esta manera, en las primeras conferencias americanas, no sólo se regularon mecanismos jurisdiccionales para solucionar disputas, sino que también los medios diplomáticos.

⁵⁷ VAN KLAVEREN, A., Op. Cit., p. 44.

⁵⁸ Ibid, p. 44.

⁵⁹ Esta fecha es recordada hasta la actualidad como el “día panamericano”.

⁶⁰ LLANOS MANCILLA, H. (1977). Panorama histórico de las relaciones internacionales entre los Estados Unidos y la América Latina. En: Antecedentes, balance y perspectivas del Sistema Interamericano, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, p. 63.

⁶¹ HERRARTE, A. (1980). Solución pacífica de las controversias en el sistema interamericano, Curso de Derecho Internacional, (6): 210.

⁶² VILLALTA VIZCARRA, A.E. Solución de Controversias en el Derecho Internacional, p. 25.

⁶³ HERRARTE, A., Op. Cit., p. 211.

⁶⁴ MONROY CABRA, M. G. (2002). El Arreglo Pacífico de las Controversias Internacionales. En: Derecho Internacional Público, 5ª ed, Bogotá, Colombia, Temis, pp. 569.

En 1906 tuvo lugar la Tercera Conferencia Americana en Río de Janeiro. Se aprobó en esta, una resolución que ratificó la adhesión al arbitraje y recomendó a las naciones americanas que instruyan a sus delegados a la II Conferencia de Paz en La Haya, y así procurar que en esta asamblea se celebre una convención general de arbitraje. También, se creó la Comisión de Jurisconsultos de las Américas, antecedente del Comité Jurídico Interamericano, encargado de la codificación y del desarrollo progresivo del derecho internacional.⁶⁵

Posteriormente, en 1907, y tan sólo dos meses antes de la Convención de la Haya de ese mismo año, aconteció un hito muy importante en la historia del Derecho Internacional: la creación de la Corte de Justicia Centroamericana. Fue el primer Tribunal Internacional de Justicia de la historia moderna, y contribuyó dignamente a los intereses de la región.⁶⁶ La “Corte de Cartago” se extinguió en 1917, y “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 a varios proyectos auspiciados por algunos países latinoamericanos, nunca logró el apoyo necesario para su concreción.”⁶⁷ Como contrapartida, Alberto Herrarte le resta importancia a este hito, arguyendo que no fue sino una desafortunada tentativa de restablecer la unidad centroamericana, creando un poder federal judicial, sin la necesaria complementación de los otros poderes federales.⁶⁸ Cabe destacar, además, en el contexto centroamericano, la figura del doctor José Gustavo Guerrero, último presidente de la Corte Permanente de Justicia Internacional y el primero de la Corte Internacional de Justicia. Respecto de Guerrero, se ha dicho: “Guerrero concebía la jurisdicción como un elemento de trascendental importancia para prevenir y solucionar los conflictos entre los Estados e impedir que éstos desembocasen en estallidos bélicos de proporciones incalculables.”⁶⁹

En 1910, se celebró en Buenos Aires la Cuarta Conferencia Americana. Destacó en esta la suscripción de una nueva Convención sobre Reclamaciones Pecuniarias para obligar a las Partes a someter a la decisión de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya todas las materias objeto de la Convención, a no ser que se pusieran de acuerdo en constituir una jurisdicción especial. En la cuarta conferencia, la Unión Internacional de

⁶⁵ VILLALTA VIZCARRA, A.E. Solución de Controversias en el Derecho Internacional, p. 25.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ LEORO FRANCO, G. El desarrollo de la solución pacífica de las controversias a los cien años de la primera conferencia internacional de la paz, p. 35.

⁶⁸ HERRARTE, A., Op. Cit., p. 231.

⁶⁹ HERDOCIA SACASA, M. (2006). Homenaje al Doctor Gustavo Guerrero, Curso de Derecho Internacional, (32): 22.

Repúblicas Americanas, se bautizó con el nombre de Unión de Repúblicas Americanas, y la Oficina Internacional se convierte en la Unión Panamericana, con sede en Washington.⁷⁰

En el plano global, la Primera Guerra Mundial (1914-18) abre un paréntesis en el desarrollo de los tratados de solución pacífica de controversias que se retoma con un nuevo impulso al crearse la Sociedad o Liga de las Naciones en 1920.⁷¹ Determinante fue la participación de los países americanos en dicho Tratado, destacando la iniciativa de la delegación argentina, apoyada por Panamá, Brasil y Portugal, al impulsar la consagración de la cláusula de jurisdicción compulsiva. Dicha propuesta fue elaborada, como consignamos en el capítulo anterior, por el jurista brasileño Raúl Fernandes.

Posteriormente a la Gran Guerra, se celebró en 1923 la Quinta Conferencia Americana en Santiago de Chile. En la capital chilena, ya se empezaba a notar la intención de los países latinoamericanos de darle al sistema panamericano una connotación más política, en contraposición a Estados Unidos, que lo veía como un mecanismo para resolver problemas más que nada técnicos. Se celebró en esa conferencia, el Tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos, o también conocido como "Pacto Gondra"⁷². Este instrumento, "(...) somete al procedimiento de investigación todas las cuestiones que por cualquier causa se susciten entre las partes contratantes, salvo aquellos que afecten prescripciones constitucionales o ya resueltas por tratados de otra naturaleza."⁷³ El Tratado creó dos comisiones de investigación, una con sede Washington D.C., y la otra en Montevideo. Por su parte, la delegación de Costa Rica propuso la creación de una Corte Panamericana de Justicia⁷⁴, idea que fue desechada.

El desarrollo del procedimiento de investigación fue una novedad en el contexto latinoamericano, y adoptó muchas de las innovaciones introducidas en los Tratados de La Haya y en los Tratados Bryan, estableciendo que el informe de la Comisión Investigadora podía referirse a todos los elementos de hecho y de derecho, y su objetivo era lograr la interdicción temporal del uso de la fuerza.⁷⁵ El Pacto Gondra respondió principalmente a la falta en América de algún instrumento que versara sobre la solución pacífica de controversias, ya que el Tratado de Arbitraje Obligatorio de 1902 no llegó a ratificarse. Este Pacto condenó la paz armada, pero no la guerra o el uso de la fuerza armada. Esto último

⁷⁰ LLANOS MANCILLA, H., Op. Cit., p. 65.

⁷¹ LEORO FRANCO, G. El desarrollo de la solución pacífica de las controversias a los cien años de la primera conferencia internacional de la paz, p. 35.

⁷² Se le llamó así en honor a su iniciador, Manuel Gondra, delegado del Paraguay.

⁷³ MONROY CABRA, M. G., Op. Cit., p. 569.

⁷⁴ HERRARTE, A., Op. Cit., p. 230.

⁷⁵ INFANTE CAFFI, M. T. (1977). La solución pacífica de las controversias. En: Antecedentes, balance y perspectivas del Sistema Interamericano, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, p. 151.

quedó plasmado en su artículo VII, el cual prescribió que en caso de no llegar a acuerdo dentro de seis meses de entregado el Informe de la Comisión Investigadora, las Partes, *“recuperarán toda su libertad de acción para proceder como crean conveniente a sus intereses en el asunto que fue materia de la investigación.”*

La reacción al Pacto Gondra tardó pocos años en llegar, en especial, en la Sexta Conferencia Americana celebrada en La Habana en 1928, en la que se hicieron muchos avances en materia de solución de controversias. En adición, se avanzó en muchos otros tópicos, destacando la confección del Código de Derecho Internacional Privado “Sánchez de Bustamante”. Aún así, fue una conferencia no exenta de problemas, marcados por una creciente confrontación entre Estados Unidos y el resto de los integrantes del bloque, especialmente Argentina. El profesor Van Klaveren señala que se trató de la primera reunión regional en que los países latinoamericanos dieron a conocer con relativa claridad sus aspiraciones en torno al sistema de que formaban parte.⁷⁶ Afortunadamente, la manifestación de intenciones producida en Cuba, desembocaría en los años siguientes en la llegada de la edad de oro del panamericanismo, en cuyo contexto se rebustecería el sistema de la solución pacífica de controversias.

En la capital cubana se recomendó la ratificación del Pacto Gondra para aquellos países que no lo habían hecho, y además, se citó a una Conferencia General Interamericana de Conciliación y Arbitraje, a celebrarse en Washington D.C. de 1928 a 1929. En aquella ocasión se firmaron tres convenciones: la Convención General de Conciliación Interamericana, el Tratado General de Arbitraje Interamericano y el Protocolo de Arbitraje Progresivo. A través de estos acuerdos, se potenció el sistema de solución pacífica de controversias de diversas formas:

1. Se reforzó a las Comisiones de Investigación creadas en 1923, confiriéndoles adicionalmente facultades de conciliación. Fue un *“addendum”* al Pacto Gondra, pasando de la simple investigación de los hechos, a la posibilidad de proponer a las partes bases de acuerdo. Tanto el Tratado de Washington como el Pacto Gondra perseguían idénticas finalidades: la suspensión de hostilidades hasta la firma del Acta Final en que conste la decisión de las partes o los términos del arreglo logrado por ella.⁷⁷
2. Marcó algunos avances respecto al Tratado celebrado en México en 1902, y limitó el arbitramento a las cuestiones jurídicas, con dos

⁷⁶ VAN KLAVEREN, A. Op. Cit., p. 51.

⁷⁷ INFANTE CAFFI, M. T. La solución pacífica de las controversias. p. 152.

excepciones: las que se refieran a la jurisdicción doméstica, y las que afecten el interés o se refieran a la acción de un Estado que no sea parte del Tratado. Con todo, dicho pacto recibió numerosas reservas por parte de los Estados firmantes.

3. Se firmó un acuerdo a raíz del problema que tuvo el segundo pacto, para establecer un procedimiento mediante el cual esas reservas pudieran ser abandonadas.⁷⁸

Durante la Sexta Conferencia Americana se decretó la ilegalidad de la guerra y el robustecimiento de los tratados para solución pacífica de las controversias. En la Resolución sobre Agresión, se estipuló: “*Que la guerra de agresión constituye un crimen Internacional contra el género humano.*” Resolviendo acto seguido que, “*Toda agresión se considera ilícita y por tanto se declara prohibida.*” Esta condena incondicional a la guerra fue producto de una iniciativa de la delegación mexicana, y antecedió al Tratado sobre Renuncia de la Guerra celebrado seis meses más tarde en París.

A continuación, se suscribió el Tratado Antibélico de No Agresión y de Conciliación, conocido con el nombre de “Pacto Saavedra Lamas”⁷⁹, suscrito el 10 de octubre de 1933 en Río de Janeiro. Este acuerdo proscribió las guerras de agresión, decretó el no reconocimiento de las adquisiciones territoriales obtenidas mediante la conquista de las armas, y estableció un mecanismo de conciliación. A dicho procedimiento de arreglo debían ser sometidas todas las controversias internacionales que no hubiesen podido ser resueltas por la vía diplomática dentro de un plazo razonable.⁸⁰ El Pacto Saavedra trascendió fronteras, adhiriéndose a este con posterioridad, Estados ajenos al continente, tales como: el Reino de Italia, el Reino de Bulgaria, España, el Reino de Grecia y Portugal.

Alberto Herrarte señala que es generalmente reconocida la intención que tuvo el Pacto Saavedra Lamas originalmente de servir de freno a la intervención de Estados Unidos.⁸¹ No obstante, es importante recalcar que dicho acuerdo fue la consolidación de una gran etapa de colaboración y apogeo del panamericanismo que comenzó a gestarse en La Habana cinco años antes.

Durante la Séptima Conferencia Americana, celebrada unos meses después del Pacto en cuestión, existía un ambiente de mayor armonía que en ocasiones anteriores, principalmente por el cambio de tono ejercido por el país norteamericano, el cual abandonó

⁷⁸ HERRARTE, A., Op. Cit., p. 215.

⁷⁹ Fue una iniciativa del canciller argentino de ese mismo nombre.

⁸⁰ MONROY CABRA, M. G., Op. Cit., p. 570.

⁸¹ HERRARTE, A., Op. Cit., p. 215.

su reticencia a discutir temas de índole política. En concordancia, Estados Unidos firmó el pacto en esta ocasión. Esto último se debió en gran medida a la llegada al poder de Franklin D. Roosevelt y su política de la *buena vecindad*. Otro gran avance de esta Conferencia, fue el reconocimiento del principio de la No Intervención, piedra angular del sistema interamericano. Por último, México presentó un proyecto de “Código de la Paz”, con el objeto de consolidar los tratados existentes hasta la fecha, advirtiendo que ya era una preocupación entre los países americanos la proliferación de acuerdos y la ausencia de coordinación entre estos.

La guerra del Chaco enfrentó a Bolivia y Paraguay entre 1932 y 1935, provocando resultados muy dolorosos para ambos países. No obstante los esfuerzos realizados durante los años anteriores, el flagelo de la guerra volvió a golpear duramente en Sudamérica.⁸² Dicha falla se tradujo en que los dos países, no tuvieron, de entre todos los instrumentos mencionados hasta ahora, ninguno que pudiera servirles para buscar una solución pacífica de su controversia.⁸³ La falta de ratificación de los tratados era un obstáculo para la paz en el continente. Este acaecimiento motivó la realización de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, llevada a cabo en Buenos Aires durante 1936. Asimismo, existía el temor de sufrir nuevas acciones bélicas o incluso guerras extracontinentales. “Los países de América pasaban por incertidumbres que reclamaban su creciente cooperación (...)”.⁸⁴ El objetivo inmediato fue la conclusión de los protocolos de paz entre los dos países beligerantes. Y, adicionalmente, se suscribieron cinco instrumentos: la Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, el Protocolo adicional relativo a No Intervención, el Tratado relativo a la Prevención de Controversias, el Tratado interamericano sobre Buenos Oficios y Mediación y la Convención para Coordinar, Ampliar y Asegurar el Cumplimiento de los Tratados Existentes entre los Estados Americanos.

Se ha criticado los instrumentos firmados en Buenos Aires, arguyendo que eran reiterativos de los tratados y convenciones previamente firmados por los países americanos.⁸⁵ Sin embargo, se efectuaron avances importantes:

1. Se introdujo por primera vez el procedimiento de la consulta interamericana, el cual sigue vigente hasta nuestros días. Estableció un

⁸² VAN KLAVEREN, A. Op. Cit., p. 49.

⁸³ LEORO FRANCO, G. (1985) Problema de la solución pacífica de controversias en el contexto interamericano, Curso de Derecho Internacional, (11): 213.

⁸⁴ LEORO FRANCO, G. El desarrollo de la solución pacífica de las controversias a los cien años de la primera conferencia internacional de la paz, p. 45.

⁸⁵ Ibid.

sistema de consulta diplomática permanente, haciéndolo un Tratado avanzado jurídicamente.⁸⁶ En un inicio, el interés principal detrás de esta nueva herramienta fue la seguridad colectiva. Más tarde, sería un procedimiento de amplio uso en el contexto de la OEA. “La Consulta representa un procedimiento americano por excelencia en su aplicación y en acción solidaria.”⁸⁷

2. Se reafirmó el principio de la no intervención consagrado en 1933, declarando el uso de la consulta mutua en caso de que fuera violentado.
3. Se crearon las Comisiones Bilaterales Mixtas Permanentes con el objeto de establecer un sistema preventivo ante posibles nuevas disputas.
4. Se dió a la mediación y a los buenos oficios, una especial consideración.

Es importante subrayar la creación de la Comisión Interamericana de la Paz, en La Habana en 1940 durante la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Este organismo existió antes y durante el Pacto de Bogotá, y tuvo por facultad velar por las buenas relaciones entre las partes, para lo cual podía actuar en calidad de oferente de buenos oficios y de acción conciliadora, a pedido de una o ambas partes de una controversia. La capacidad de iniciativa de esta Comisión era amplia y prestó grandes servicios al mantenimiento de la paz en el continente americano.⁸⁸

El sistema interamericano de solución de controversias se consolidaba, al mismo tiempo que una nueva guerra mundial amenazaba en Asia y Europa. El período del panamericanismo que precedió a la creación de la OEA, merece ser considerado como el de mayor auge del movimiento regional.⁸⁹ Aún así, quedaba todavía consolidar los esfuerzos realizados durante décadas en un instrumento que fuera práctico, completo y lograra la ratificación de la mayoría de los países americanos.

II.1.3. Centralización de los instrumentos sobre solución pacífica de controversias y creación de la OEA

Con el gran número de tratados celebrados, parecía que la situación de la solución pacífica de las controversias dentro del sistema interamericano estaba asegurada,

⁸⁶ INFANTE CAFFI, M. T. La solución pacífica de las controversias, p. 152.

⁸⁷ LEORO FRANCO, G. El desarrollo de la solución pacífica de las controversias a los cien años de la primera conferencia internacional de la paz, p. 46.

⁸⁸ LEORO FRANCO, G. Problema de la solución pacífica de controversias en el contexto interamericano, p. 217.

⁸⁹ VAN KLAVEREN, A., Op. Cit., p. 51.

regulada y definida. Sin embargo, la realidad era otra, principalmente debido a la falta de ratificación de todos los tratados por los Estados americanos⁹⁰. En 1938, durante la Octava Conferencia Internacional Americana, celebrada en Lima, Perú, se adoptó la Resolución XV, en la cual se advierte que: *“las normas jurídicas para prevenir la guerra en América se hayan dispersas en numerosos tratados, convenciones, pactos y declaraciones que es preciso sistematizar en un conjunto organizado y armónico.”* Se dispuso que todos los proyectos fueran clasificados por la Unión Panamericana, que los remitiría a los gobiernos para solicitarles su opinión e iniciativas, a efectos de que la Comisión Internacional de Jurisconsultos Americanos pudiera elaborar un “Código de la Paz”, para ser presentado en la próxima Conferencia Interamericana.⁹¹

El Comité Jurídico Interamericano fue el encargado de preparar un proyecto de convenio para la solución pacífica. Dicho órgano elaboró dos anteproyectos tomando en cuenta los presentados en la Conferencia de Lima, los cuáles fueron conocidos en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz celebrada en 1945 en Chapultepec. En la capital mexicana se reunieron los países americanos poco antes de la conferencia de San Francisco. “La Resolución XXXIX de la Conferencia de México recomendó que el Comité Jurídico Interamericano emprendiera la inmediata elaboración de un anteproyecto de ‘Sistema Interamericano de Paz’ que coordinara los instrumentos continentales de prevención y solución pacífica de las controversias”.⁹² En cumplimiento de aquella resolución, el comité elaboró un tercer anteproyecto en septiembre de 1945, el cual fue remitido a los gobiernos americanos para conocer sus observaciones. Una vez recibidas, el comité redactó un nuevo proyecto, enviado al Consejo Directivo en noviembre de 1947. Destacó en este último instrumento, la proposición de un sistema de arbitraje obligatorio para las diferencias de cualquier naturaleza, jurídica o política, que, en opinión de las partes, no se hubieran podido resolver por uno de los procedimientos de mediación, investigación o conciliación.⁹³ El Consejo, al recibir el proyecto del Comité Jurídico, determinó transmitirlo a los gobiernos con un informe preparado por el Departamento Jurídico y de Organismos Internacionales de la Unión Panamericana, en el cual se señalaron las diferencias fundamentales entre los proyectos de 1945 y 1947.⁹⁴

Entre mediados de agosto y principios de septiembre de 1947 se celebró en Río de Janeiro la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del

⁹⁰ LEORO FRANCO, G. Problema de la solución pacífica de controversias en el contexto interamericano, p. 213.

⁹¹ HERRARTE, A., Op. Cit., p. 219.

⁹² LLERAS, A., Op. Cit., p. 50.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid, p. 51.

Continente. Aunque el motivo principal fue adoptar un tratado de defensa mutua interamericano, resultante en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), también se hizo referencia al arreglo pacífico de las controversias en los siguientes términos: *“Que en la IX Conferencia Internacional Americana, que se realizará próximamente en Bogotá, se estudien, con miras a su aprobación, las instituciones que den efectividad a un sistema pacífico de seguridad y, entre ellas, el arbitraje obligatorio para toda controversia que ponga en peligro la paz y que no sea de naturaleza jurídica.”*⁹⁵

Como producto de todos los acuerdos e instrumentos anteriores, se llevó a cabo en 1948 la Novena Conferencia Internacional Americana en la capital colombiana, instancia en la que nace el Pacto de Bogotá. La madurez del sistema interamericano había alcanzado un alto nivel que sería consolidado mediante un acuerdo regional amparado por la Carta de la ONU, como es la Organización de los Estados Americanos, y por un tratado de solución pacífica de controversias que, como bien se señaló, unificaría la serie de principios y convenciones que habían formado los países americanos desde el Primer Congreso Panamericano celebrado en Panamá en 1826. Los tratados y protocolos existentes con anterioridad a la entrada en vigor del Pacto, cesarían de producir efectos jurídicos con la ratificación del nuevo acuerdo por las Partes Contratantes.⁹⁶

Los acuerdos celebrados en el continente americano antes del Pacto de Bogotá destacaron por su cantidad y su calidad teórica, pero tuvieron una escasa aplicación.⁹⁷ A la IX Conferencia Internacional Americana le esperaba un gran desafío: alcanzar un instrumento que sirviera eficazmente para mantener la paz y la armonía entre las naciones americanas.

⁹⁵ Unión Panamericana. (1947). Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente. Resolución X. [en línea] Recuperado de: <https://www.dipublico.org/conferencias-diplomaticas-naciones-unidas/conferencias-inter-americanas/conf-inter-amer-1945-1954/conferencia-interamericana-para-el-mantenimiento-de-la-paz-y-la-seguridad-del-continente-rio-de-janeiro-15-de-agosto-a-2-de-septiembre-de-1947/> [consulta: 2 de septiembre de 2021].

⁹⁶ INFANTE CAFFI, M. T. La solución pacífica de las controversias, p. 150.

⁹⁷ Ibid, p. 155. La autora señala una serie de factores que influyeron en la falta de aplicación de estos instrumentos. Entre ellas: el carácter territorial de la mayoría de las disputas, la reticencia de los Estados a adoptar o adherirse a fórmulas compulsivas de solución de controversias, la falta de ratificación unánime, la falta de definición de “agresión”, y la duplicación de instrumentos.

III. La IX Conferencia Internacional Americana, evento decisivo. Pacto de Bogotá: formación y antecedentes

El ideal panamericano, impulsado desde la Conferencia de Panamá de 1826 por Simón Bolívar, alcanzó su mayor logro jurídico en Bogotá, en 1948. En el espacio de 34 días, los representantes de la Unión Panamericana se reunieron en el marco de la IX Conferencia Internacional Americana. En ésta, culminó el estudio de las bases del sistema compuesto por tres pilares fundamentales: La Carta de la OEA, el TIAR (suscrita un año antes en Río de Janeiro) y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, conocido como el Pacto de Bogotá.

Esta Conferencia fue muy significativa en la historia americana, y se llevó a cabo en un contexto de alta complejidad, que no detuvo el espíritu colaborador de los países americanos. Alberto Lleras, quien fuera nombrado Director de la Unión Panamericana en 1947, fue el primer Secretario General de la nueva organización, y sostuvo que este evento correspondía al más importante acontecimiento de la historia de las relaciones de los Estados del hemisferio occidental.⁹⁸

De los acuerdos firmados en la capital colombiana, nació la Organización de los Estados Americanos (OEA). Su Carta fundacional se firmó el 30 de abril de 1948, y tuvo como fuente directa el artículo 52 párrafo 1 de la Carta de la ONU, acordada tan sólo tres años antes, la que dispone: *“Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (...)”*. A su vez, la Carta de la OEA, para lograr con este mandato de contribuir a la paz y la seguridad, prescribió en el artículo 23 de su texto original, hoy artículo 27⁹⁹ que: *“Un tratado especial establecerá los medios adecuados para resolver las controversias y determinará los procedimientos pertinentes a cada uno de los medios pacíficos, en forma de no dejar que controversia alguna entre los Estados americanos pueda quedar sin solución dentro de un plazo razonable”*. En este sentido, la nueva organización americana va más allá de la Carta de la ONU, al disponer que ninguna controversia pueda quedar sin resolver. La Carta de San Francisco, a través de su artículo 33, se redactó de forma que: *“las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad*

⁹⁸ LLERAS, A., Op. Cit., p. 1.

⁹⁹ Actualmente corresponde al artículo 27. La Carta de la OEA ha sido reformada en cuatro oportunidades, mediante los Protocolos de Buenos Aires (1967), Cartagena de Indias (1985), Washington (1982) y Managua (1993).

internacionales tratarán de buscarle una solución (...)”. Pero, la verdadera paz y seguridad internacionales no serían posibles si no se sellaba el sentido de la solución pacífica de controversias con un mecanismo de obligatorio cumplimiento.¹⁰⁰

El tratado especial que regularía la solución pacífica de controversias en América, fue suscrito el mismo día que la Carta de la OEA, con el nombre de Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, también conocido como el Pacto de Bogotá. Que ambos hayan sido concluidos en la misma fecha no fue casualidad, ya que, como ha sido consignado previamente en este trabajo, el Pacto de Bogotá fue la culminación de un largo proceso de repetición y acumulación de instrumentos jurídicos sobre esta materia.

En el presente capítulo nos centraremos en describir cómo se diseñó el Pacto de Bogotá, y sus antecedentes inmediatos, en el marco de la IX Conferencia Internacional Americana.

III.1. Antecedentes de la IX Conferencia Internacional Americana

III.1.1. Preparación de la Conferencia

La realización de la IX Conferencia Internacional Americana quedó fijada en la Conferencia de Lima en 1938, mediante la Resolución CVIII, para el año 1943. Sin embargo, la segunda guerra mundial frustró su celebración, y el Gobierno de Colombia solicitó su aplazamiento en 1943. Posteriormente, en 1945, la Resolución IX de la Conferencia de Chapultepec decidió que la Conferencia suspendida se reuniría en 1946. No obstante, el 10 de abril de 1946, Colombia volvió a pedir su prórroga, fundada en la conveniencia de que tuviera lugar primero la especial de Río de Janeiro, en la que se acordaría el TIAR. En dos ocasiones más, la conferencia fue aplazada, atendiendo a peticiones de otros países americanos, hasta que finalmente quedó fijada para su inicio el 30 de marzo de 1948, fecha en que fue inaugurada.¹⁰¹

Durante los años que transcurrieron entre la VIII y IX Conferencia Americana, importantes cambios alteraron el curso tradicional del movimiento internacional americano.

¹⁰⁰ HERDOCIA SACASA, M. (2009). Casos Americanos recientes ante la Corte Internacional de Justicia y la utilización del Pacto de Bogotá, *Curso Derecho Internacional*, 36: 379.

¹⁰¹ LLERAS, A., *Op. Cit.*, p. 2.

Producto de éstos, la Conferencia celebrada en Bogotá, más que una nueva etapa en la evolución jurídica del continente, fue la histórica consolidación de una “*política victoriosa*”.¹⁰² En este período de tiempo, varias reuniones extraordinarias fueron gestando la realización de la nueva conferencia: la primera en Panamá en 1939, la segunda en La Habana en 1940, y la tercera en Río de Janeiro en 1942. Estas cimentaron el desarrollo de la acción conjunta ante la agresión inminente de los Estados del Eje, la cual afectó directamente en 1941 a Estados Unidos, y motivaron a celebrar la Conferencia de Dumbarton Oaks, y luego la de San Francisco en 1945, de la que nacería la ONU. La creación de la nueva organización mundial generó un nuevo impulso para que los Estados Americanos al fin concluyeran una organización política propiamente americana. Además, el otro gran objetivo fue la confección del tratado sobre un sistema efectivo de solución pacífica de las controversias internacionales. Producto de la cantidad de tratados existentes en esta materia, se hacía necesario un nuevo instrumento. Debido a las diferentes épocas y circunstancias en se habían concluido, ellos carecían de uniformidad, a veces se repetían y en otros casos poseían disposiciones contradictorias.¹⁰³

Como se señaló en el capítulo anterior, antes de iniciar la nueva conferencia en Bogotá, se habían concluido cuatro anteproyectos para un nuevo tratado de convenio pacífico. El último de éstos, desarrollado por el Comité Jurídico Interamericano, determinó un sistema de arreglo de disputas comandado por el arbitraje obligatorio. Este medio jurisdiccional era el que primaba en la tradición americana, y así había sido reconocido en múltiples tratados anteriores, tanto bilaterales como multilaterales. A pesar de esto, en el transcurso de la Conferencia, las delegaciones americanas se inclinaron por otro medio jurisdiccional para el acuerdo definitivo: el arreglo judicial ante la CIJ.

III.1.2. Discusión del tratado de solución pacífica de controversias en medio de una revuelta sangrienta

El día 9 de abril en Bogotá, alrededor de las 13:00 horas, cuando la IX Conferencia Internacional Americana había sido inaugurada hacía tan sólo diez días, el jefe del Partido Liberal, Jorge Eliecer Gaitán, fue asesinado a balazos en plena calle. Casi instantáneamente se desató una revuelta popular que tuvo en vilo a la capital colombiana durante varios días, con centenares de muertos, saqueos e incendios generalizados.

¹⁰² Ibid, p. 1.

¹⁰³ Historia del Decreto Nº 526, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago, Chile, 6 de septiembre de 1967, p. 9.

Aunque se estudió la posibilidad de suspender la conferencia, ésta continuó adelante, y demostró la existencia de un enorme sentido de solidaridad entre las más de mil personas que componían el personal de la conferencia. “Nunca como entonces se pudo ver que los pueblos del hemisferio americano, agrupados en una organización que recibió su bautismo en Bogotá, son, en la realidad, una sóla y gran familia, cuyos sentimientos fraternales se hicieron presentes a una república hermana en desgracia con la más noble discreción y firmeza.”¹⁰⁴

Es una paradoja que en este ambiente se haya discutido el Pacto de Bogotá, y que haya concluido sus trabajos. El texto final fue suscrito por veintiún Estados del continente americano y fue firmado por dos tercios de los contratantes sin reserva alguna. Se creó un complejo y novedoso texto jurídico en materia de solución pacífica de controversias internacionales. Su objetivo principal fue sistematizar y consolidar los tratados anteriores adoptados en el sistema americano para promover la paz, y los procedimientos que la garantizaran. Además, incorporó el principio consagrado en el artículo 27 de la Carta de la OEA y en el artículo II del Pacto, que impone a los Estados miembros resolver sus conflictos a través de medios pacíficos, obligando a sus miembros a agotar los mecanismos regionales de solución antes de acudir al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.¹⁰⁵

III.2. Discusión y formación del Pacto de Bogotá

III.2.1. Punto de partida de la discusión: Objeto del Pacto y elección de los procedimientos pacíficos

La creación de un tratado de solución pacífica de las controversias que lograra ordenar y unificar los múltiples instrumentos existentes en el continente americano al respecto, era la principal tarea que se encomendaron las delegaciones presentes en Bogotá. Además, debían discutir y conformar un acuerdo que garantizara efectivamente la paz. Para cumplir con este objeto, debían resolverse todas las disputas existentes entre los países del continente, sin establecer limitaciones en cuanto a su género. En relación a ello, la Carta de la ONU era insuficiente, ya que señala en sus artículos 1.1, 2.3, y 33.1, que deberán solucionarse pacíficamente aquellas controversias que pongan en peligro la

¹⁰⁴ LLERAS, A., Op. Cit., p. 9.

¹⁰⁵ VILLALTA VIZCARRA, A.E. Solución de Controversias en el Derecho Internacional, p. 27.

paz y seguridad internacionales. ¿Cuándo está en peligro la paz y seguridad internacionales? ¿Debían solucionarse aquellas desavenencias que no las pusieran en peligro? Eran interrogantes que evidenciaban un factor de subjetividad en dicho mandato, y también daban cuenta de la posibilidad de permitir que existiesen disputas sin resolver, lo cual significaría perpetuar viejas rencillas y rencores que podrían volver a surgir en el futuro.

Para arreglar dicho vacío, se consagró en los artículos 3, letra c, i) y 24 de la Carta de la OEA, que las controversias internacionales “deben” ser sometidas a los procedimientos de solución pacífica que señala la Carta. Es decir, existe una obligación de encontrar una solución amistosa a todos los conflictos, pasados o futuros, existentes entre los países miembros.

El artículo 25 de la Carta de la OEA enumeró dichos procedimientos pacíficos: la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la investigación y conciliación, el procedimiento judicial, el arbitraje y los que especialmente acuerden, en cualquier momento, las partes. Todos ellos, habían sido reconocidos y mencionados en algunos de los tratados que estudiamos en el capítulo anterior. Ahora bien, el punto más discutido sería cuál de estas herramientas jurídicas ocuparía un rol protagónico en el Pacto de Bogotá, y su relación con las demás.

III.2.2. El arbitraje obligatorio como una opción

Al comienzo de la IX Conferencia Internacional Americana todo apuntaba a que el procedimiento principal del nuevo tratado sobre solución pacífica de controversias internacionales sería el arbitraje obligatorio. Este era el medio principal en la tradición americana, y así había sido reconocido en los antecedentes directos del Pacto de Bogotá. Primero, en la resolución número X de la Conferencia de Río de Janeiro en 1947, celebrada pocos meses antes, se dijo: *“que en la IX Conferencia Internacional Americana, que se realizará próximamente en Bogotá, se estudien, con miras a su aprobación, las instituciones que den efectividad a un sistema pacífico de seguridad, y, entre ellas, el arbitraje obligatorio para toda controversia que ponga en peligro la paz y que no sean de naturaleza jurídica”*.¹⁰⁶ Segundo, la Conferencia de Chapultepec de 1945 aprobó, en su

¹⁰⁶ Unión Panamericana. (1947). Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente. [en línea] Resolución X. Recuperado de: <https://www.dipublico.org/conferencias-diplomaticas-naciones-unidas/conferencias-inter-americanas/conf-inter-amer-1945-1954/conferencia-interamericana-para-el-mantenimiento-de-la->

letra f) del Acta Final, como principio de derecho internacional: “la adopción de la vía de la conciliación, del arbitraje amplio, o de la justicia internacional para resolver toda diferencia o disputa entre las naciones (...)”.¹⁰⁷ Este principio volvió a ser refrendado en el preámbulo del TIAR haciendo referencia al Acta de Chapultepec. Y tercero, el Comité Jurídico Interamericano, en su anteproyecto definitivo previo al Pacto de Bogotá, ideó un sistema basado en el arbitraje obligatorio, y además agregó en un informe anexo a éste lo siguiente:

“Creemos sinceramente que a pesar de las dificultades que en la práctica haya podido tener antes el reconocimiento del arbitraje amplio, los Estados americanos han llegado a una etapa en su evolución jurídica en que ese reconocimiento responde a una verdadera necesidad... Que ello es así lo corroboran no sólo la circunstancia de que muy graves problemas, entre ellos los de límites, surgidos en el pasado entre países americanos, fueron resueltos eficaz y definitivamente por el procedimiento arbitral, sino también los términos mismos del Acta de Chapultepec y del Tratado de Río, instrumentos que constituyen las más recientes y autorizadas manifestaciones del panamericanismo.”¹⁰⁸

De acuerdo a lo expuesto, había certeza de que los países americanos lograrían consolidar un sistema de arbitraje obligatorio, y hacer realidad el propósito anticipado por el Tratado de arbitraje obligatorio acordado en la Segunda Conferencia Americana de 1902. Sin embargo, los acontecimientos tomarían un sorpresivo giro en las negociaciones conducentes al Pacto de Bogotá.

III.2.3. Cambio de rumbo: del arbitraje obligatorio a la solución judicial con jurisdicción de la CIJ

Las discusiones sobre la formación del Pacto de Bogotá comenzaron con un acontecimiento inesperado. En base al último anteproyecto del Comité Jurídico Interamericano, se creía que el nuevo acuerdo tendría al arbitraje obligatorio como

paz-y-la-seguridad-del-continente-rio-de-janeiro-15-de-agosto-a-2-de-septiembre-de-1947/, [consulta: 3 de septiembre de 2021].

¹⁰⁷ Unión Panamericana. (1945). Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, [en línea] Resolución VIII, Recuperado de: <https://www.dipublico.org/106457/asistencia-reciproca-y-solidaridad-americana-acta-de-chapultepec-conferencia-interamericana-sobre-problemas-de-la-guerra-y-de-la-paz-ciudad-de-mexico-1945/>, [consulta: 3 de septiembre de 2021].

¹⁰⁸ Comité Jurídico Interamericano. (1947). Informe anexo al Proyecto definitivo de “Sistema interamericano de Paz”, Río de Janeiro, pp. 173-183.

procedimiento principal para solucionar las disputas. No obstante, durante el debate surgió una nueva posición que no había sido considerada, la cual fue tomando cada vez mayor fuerza, hasta convertirse en la que se impuso ante las demás.

La delegación de Colombia, con el apoyo de sus pares uruguayos y mexicanos, sugirió la fórmula para darle prioridad al procedimiento judicial, con carácter obligatorio, sujetándose a la jurisdicción de la CIJ. Las razones de este giro se explican principalmente por los antecedentes favorables que existían en América respecto a la solución judicial. Muchos Estados americanos ya habían pactado la jurisdicción de la CIJ en tratados bilaterales, y otros habían suscrito la cláusula opcional contemplada en el artículo 36 número 2 del Estatuto de la CIJ. Sumado a lo anterior, en ese entonces la influencia de los países miembros de la organización interamericana dentro de la ONU era mucho más notoria que hoy en día¹⁰⁹. Asimismo, se veía a la solución judicial como un método más moderno frente al arbitraje, el cual era relacionado con las controversias del siglo XIX y de principios del XX. Quedó, por consiguiente, regulado en el capítulo cuarto del Pacto de Bogotá, el acceso a la CIJ, mediante dos formas diferentes: La primera, contenida en el artículo XXXI, operaría de manera directa para las controversias de carácter jurídico, tomando en consideración el artículo 36 inciso 2 del Estatuto de la CIJ. Y la segunda, contenida en el artículo XXXI, operaría de manera indirecta, pudiéndose acudir accesoriamente a la CIJ en caso de que la conciliación no llegase a solución alguna. La relación entre ambos artículos es compleja, e importante para entender el Pacto en su conjunto.

El profesor Leopoldo M.A. Godio explica que los dos grupos iban más allá de la disputa entre defensores solución judicial y del arbitraje obligatorio. Aporta, que por un lado estaban quienes apoyaban la idea de un sistema facultativo de métodos de solución y que, a falta de acuerdo, se convocase una Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores. Y, por otro lado, estaban los defensores de un mecanismo más estricto y aplicable luego del fracaso del procedimiento de conciliación -a criterio de una de las partes- que habilitaba la competencia obligatoria de un método jurisdiccional.¹¹⁰ Fue este último grupo el que prevaleció, y en una discusión posterior los delegados se decantaron por la solución judicial en vez del arbitraje obligatorio, como medio jurisdiccional a elegir.

Aún así, el arbitraje obligatorio no quedó excluido del Pacto de Bogotá, ya que se creó una fórmula mediante la cual se lo consideró para los casos en que la CIJ se declarase

¹⁰⁹ A la fecha de la fundación de la ONU, 21 de los 51 miembros fundadores eran americanos, es decir, un 42% del total. De los 193 actuales, sólo 34 son americanos, es decir, un 18% del total.

¹¹⁰ GODIO, L. M. A. (2019). El Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas. Una evaluación a 70 años de entrada en vigor, *Revista de la Facultad*, 10 (2): 51.

incompetente. Quedó así plasmado en el artículo XXXV del Pacto: “*Si la Corte se declarase incompetente por cualquier otro motivo para conocer y decidir de la controversia, las Altas Partes Contratantes se obligan a someterla a arbitraje (...).*”¹¹¹ Sobre este punto, su relación con el procedimiento judicial, y la relación entre los artículos XXXI y XXXII, nos referiremos en el siguiente capítulo.

Una vez contestes las delegaciones en la utilización del procedimiento judicial como el medio jurisdiccional principal, quedaba por solucionar un último obstáculo. No bastaba con que este fuera obligatorio, sino que se necesitaba una garantía mayor para que fuera efectivo: que ningún Estado pudiera alegar que la controversia versaba sobre materias que por su esencia eran de la jurisdicción interna, dejando el conflicto sin desenlace, y en apariencia resuelto unilateralmente.¹¹² Para solucionar este escollo, se formuló el artículo III¹¹³ del texto original del Pacto de Bogotá, prescribiendo que: “*si las partes no se pusieran de acuerdo acerca de la competencia de la Corte sobre el litigio, la propia Corte decidirá previamente esta cuestión*”.

Agregado a lo anterior, las delegaciones acordaron la inclusión de una serie de medios diplomáticos en el Pacto de Bogotá, procedimientos detallados en los capítulos segundo y tercero. Estos son: los buenos oficios, mediación, investigación y conciliación. Fueron los mismos métodos mencionados en la Carta de la ONU y en la Carta de la OEA. Se omitió la negociación, ya que el tratado se pensó para el caso en que una controversia, en opinión de las partes, no pueda ser resuelta por negociación directa a través de los medios diplomáticos usuales. Esta idea se señaló en el artículo II inciso segundo.¹¹⁴ El texto jurídico no se pronunció expresamente al respecto, por lo que existe discusión acerca de si existe un orden de prelación entre los distintos medios que contempla el Pacto. La opinión mayoritaria dice que no, que las partes pueden recurrir al que consideren mejor en cada caso, sin estar obligadas a agotarlos todos.¹¹⁵

Se creó en Bogotá un instrumento jurídico que consistió en un sistema conformado por una serie de distintos métodos, de compleja composición, pero de gran armonía interna.

¹¹¹ Organización de los Estados Americanos. (1948). Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, [en línea] Recuperado de: http://www.oas.org/xxxvga/espanol/doc_referencia/tratado_solucionespacificas.pdf, consulta: 3 de septiembre de 2021].

¹¹² LLERAS, A., Op. Cit., p. 52.

¹¹³ Actual artículo V del Pacto de Bogotá.

¹¹⁴ LLERAS, A., Op. Cit., p. 53.

¹¹⁵ Ibid.

Finalizamos destacando la labor realizada por los países americanos en la IX Conferencia Internacional Americana, donde se estableció un moderno sistema de solución pacífica de controversias internacionales basado en el recurso obligatorio ante la CIJ. Esta tarea fue lograda gracias a los consensos alcanzados en los debates, y al espíritu pacifista del continente, culminando un camino de más de cien años de lucha por establecer mecanismos que garantizaran la paz. Todos los procedimientos acordados en el Pacto de Bogotá tenían dos finalidades esenciales: No dejar ninguna controversia sin resolver y buscar una solución definitiva dentro de un plazo razonable.

IV. Estructura y características principales del Pacto

El Pacto de Bogotá fue pensado de manera que no quedase ninguna controversia sin resolver entre los Estados Americanos. Para cumplir con este objetivo, se lo dotó de una innovadora estructura que lo convierte en un complejo instrumento jurídico. En este sentido, su Artículo I consagra la obligación general de resolver las controversias por medios pacíficos, se reafirman los compromisos contraídos en convenciones y declaraciones internacionales anteriores, y reitera que los países miembros del sistema interamericano: *“(...) convienen en abstenerse de la fuerza, del uso de la fuerza o de cualquier otro medio de coacción para el arreglo de sus controversias y en recurrir en todo tiempo a procedimientos pacíficos”*.

La estructura de este tratado consiste en un variado sistema de procedimientos, tanto diplomáticos como jurisdiccionales. Dentro de los primeros, los Capítulos Segundo y Tercero, y en concordancia al artículo 25 de la Carta de la OEA, regulan los buenos oficios, mediación, investigación y conciliación, obviando la negociación directa, la cual se menciona en el Artículo II párrafo segundo, respecto al agotamiento de los recursos previos. “El Pacto de Bogotá se aplicará de manera subsidiaria, en caso de fracasar esta vía”.¹¹⁶ Y dentro de los segundos, los Capítulos Cuarto y Quinto, reglamentan el uso de la solución judicial y del arbitraje. Sin embargo, los medios diplomáticos y jurisdiccionales no funcionan en el Pacto de manera completamente separada, y tienen un importante punto de convergencia estipulado en el Artículo XXXII, camino indirecto a la solución judicial desde la conciliación, siendo a su vez una de sus disposiciones más polémicas.

¹¹⁶ GARCÍA-CORROCHANO MOYANO, Op. Cit., p. 52.

Para una mejor comprensión del funcionamiento y relación entre sus distintos procedimientos, el Capítulo I del Pacto de Bogotá establece una serie de reglas generales y principios:

- Artículo II: obligación de resolver las controversias mediante los procedimientos regionales antes de acudir al Consejo de Seguridad.¹¹⁷
- Artículo III: principio de la libre elección de los medios.
- Artículo IV: Litis Pendencia.
- Artículo V: exclusión de la aplicación de los procedimientos a las materias que correspondan al dominio reservado de los Estados.
- Artículo VI: Cosa Juzgada.
- Artículo VII: “Cláusula Calvo”.¹¹⁸
- Artículo VIII: el recurso a los medios pacíficos no obsta al ejercicio de la legítima defensa, dejando abierta la acción del TIAR para cuando sea requerida. Única excepción a la prohibición del uso de la fuerza.

Sumado a lo anterior, nos sirve de guía para abordar el Pacto de Bogotá, la enumeración de sus características principales como acuerdo de solución pacífico de controversias elaborado por la profesora Infante Caffi:

- *“The Pact contains a complete set of mechanisms ranging from diplomatic means including conciliation, to adjudication through judicial and arbitral procedures;*
- *It establishes a complex relationship between recourse to the International Court of Justice, the competence of the Court, and arbitration, whereas the latter may be available in case the ICJ declares itself to be without jurisdiction in controversies other than those set out in Articles V, VI and VII of the Treaty (Article XXXV). Thus, the “High Contracting Parties obligate themselves to submit [a dispute] to*

¹¹⁷ La profesora Orihuela Calatayud ha manifestado su desconfianza a la referencia al Consejo de Seguridad, debido a que en virtud del Pacto no pueden quedar controversias sin solucionar, por lo que sería incongruente acudir posteriormente a este organismo de las Naciones Unidas. De todas formas, salva la situación arguyendo que la mención podría deberse más bien a una intención de búsqueda de la compatibilidad regional-universal, o inducida por el carácter constitucional de la Carta de la ONU en su artículo 103, norma que fue posteriormente enunciada en el artículo 30.1 de la Convención de Viena. Ver en ORIHUELA CALATAYUD, E. (1990). El Pacto de Bogotá y la Corte Internacional de Justicia, Revista Española de Derecho Internacional, 42 (2): 417-418.

¹¹⁸ Denominada así en honor al jurista argentino Carlos Calvo, según la cual los Estados se comprometen a no emplear la vía de la reclamación diplomática para la protección de los intereses de sus nacionales si existen recursos internos para hacer valer dichas pretensiones. Se ha sostenido que posee valor consuetudinario.

arbitration in accordance with the provisions of Chapter Five of this Treaty”.

- *It lists a number of conditionalities that establish limits to the competence and admissibility of cases before international tribunals as well to other mechanisms of dispute settlement.*
- *It allows for reservations by the parties with the result that they can be subject to different mechanisms or obligations with respect to each and every party.”¹¹⁹*

Por otra parte, es necesario referirnos a las Partes de este tratado, ya que el Pacto de Bogotá es un instrumento jurídico de solución de controversias americano, y debemos saber quienes son parte de él, quiénes lo fueron alguna vez, y cuáles reservas se han interpuesto.

En este capítulo, nos referiremos a las características principales del Pacto de Bogotá, a fin de explicar su estructura y cómo actúan sus distintas herramientas. Para estos efectos, aspectos menos cruciales del tratado no serán desarrollados en este trabajo, o serán abordados desde una perspectiva funcional en capítulos posteriores. Aquellas características importantes a las que nos referiremos son: Arbitraje y Corte Internacional de Justicia, y las Partes.

IV.1. Arbitraje y Corte Internacional de Justicia

IV.1.1. Jurisdicción obligatoria y medios jurisdiccionales

Según el profesor Herdocia Sacasia, el “*nudo gordiano*” del principio de la solución pacífica de controversias descansa en la cuestión de la jurisdicción compulsiva u obligatoria.¹²⁰ En los capítulos anteriores, pudimos observar que la aceptación de ese principio ha tenido que lidiar con la problemática de cómo lograr que los Estados se obliguen a someterse a medios pacíficos de solución, y así evitar la autotutela o la dilación de las disputas. Es conocido que la jurisdicción obligatoria es difícil de lograr. Primero, por

¹¹⁹ INFANTE CAFFI, M.T. (2017). The Pact of Bogota: Cases and Practice, Anuario Colombiano de Derecho Internacional, (10): 91-92.

¹²⁰ HERDOCIA SACASA, M. (2009). El resurgimiento del Pacto de Bogotá, Agenda Internacional, 16 (27): 49.

la naturaleza del derecho internacional, ya que aún no se ha logrado el ideal de “*República Mundial*” postulado por Kant, condición para una continua aproximación a la paz perpetua¹²¹. Los Estados son reticentes a someterse a un tercero imparcial, debido a la posibilidad de tener que ceder en su soberanía y en asuntos que muchas veces no son jurídicos, sino que requieren de la creación de nuevas normas o de interpretaciones novedosas. Y segundo, por la contraposición con otro principio de derecho internacional: *la libre elección de los medios*. Este permite a las partes recurrir al procedimiento que ellas estimen más conveniente para cada caso. Asimismo, no están obligadas a emplear todos los medios mencionados, todos son igualmente válidos y no existe un orden de prelación entre ellos.¹²²

¿Cómo conciliar la obligación de solucionar pacíficamente las controversias y la libertad de escoger los medios para lograrlo? Este dilema estuvo presente en las discusiones de Bogotá, y en general, marca la efectividad que puede llegar a tener cualquier instrumento jurídico de esta materia. El principio de libertad de elección de medios quedó consignado en el artículo III del Pacto y reafirmado posteriormente por la resolución 2625 (XXXV) sobre la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad a la Carta de las Naciones Unidas.¹²³ Esta voluntariedad se ve atenuada en el artículo 85 de la Carta de la OEA: “(...) *cualquier Parte en una controversia en la que no se encuentra en trámite ninguno de los procedimientos pacíficos previsto en la Carta, podrá recurrir al Consejo Permanente para obtener sus buenos oficios (...)*”. Asimismo, el artículo 110 del mismo texto jurídico prescribe que: “*El Secretario General podrá llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente cualquier asunto que, en su opinión, pudiese afectar la paz y la seguridad del continente (...)*”.

Un escenario ideal para garantizar la paz es la jurisdicción obligatoria universal, o al menos regional. Pero, tal como hemos consignado anteriormente, el sistema internacional difiere del derecho doméstico, por lo que no es posible obligar a los Estados a someterse a una determinada jurisdicción sin que éste haya dado previamente su consentimiento. Teniendo en cuenta esta limitación, los Estados americanos tuvieron la tarea de encontrar el medio más efectivo para garantizar la solución pacífica de las controversias mientras no se afianzara la jurisdicción internacional obligatoria. El medio

¹²¹ KANT, I. Op. Cit., p. 30.

¹²² GARCÍA-CORROCHANO MOYANO, L. Op. Cit., p. 52.

¹²³ “*El arreglo de las controversias internacionales se basará en la igualdad soberana de los Estados y se hará conforme al principio de libre elección de los medios (...)*”.

elegido, debía ser aprobado por todos, para que hubiese la cobertura más amplia posible de la jurisdicción obligatoria.

El Pacto de Bogotá incluyó medios diplomáticos y jurisdiccionales. Los primeros, aunque no conducen a una decisión obligatoria, juegan un importante papel, y deben potenciarse en todo momento. Y los segundos, la solución judicial y el arbitraje, son los que conllevan la jurisdicción obligatoria. En el tercer capítulo de este trabajo, se ilustró que existieron largas discusiones entre quienes abogaban por uno o por el otro. En última instancia, se determinó que el Pacto de Bogotá incluiría ambos medios jurisdiccionales en su texto. Pero su importancia en la estructura del Pacto no es igual, siendo la solución judicial el medio jurisdiccional principal¹²⁴, y el arbitraje el medio jurisdiccional subsidiario. Por consiguiente, la jurisdicción ipso facto de la CIJ para los países que ratifiquen el Pacto de Bogotá es el medio de solución pacífica que gobierna el tratado.

De esta manera, la libre elección de los medios quedó atenuada para los Estados americanos, debido a la aceptación voluntaria de la jurisdicción obligatoria de la CIJ al momento de ratificar el acuerdo. “No basta ofrecer una serie de métodos para que entre ellos opten los Estados, si no hay uno entre todos que, ante el fracaso de los demás, resuelva el problema, y que, por consiguiente, ha de ser de aplicación forzosa.”¹²⁵ Aún así este principio establecido en el Artículo III sigue siendo importante en la estructura del Pacto, ya que permite elegir entre los distintos medios diplomáticos, y también permite hacer uso del arbitraje facultativo.

IV.1.2. La solución judicial ante la CIJ

El medio de solución pacífica de controversias internacionales más moderno es la solución judicial, que implica un órgano permanente, con competencia preestablecida. “No se puede esperar que los tribunales internacionales llenen el vacío dejado por la falta de un legislativo internacional (...)”.¹²⁶ La desconfianza que genera es múltiple. Por un lado, los Estados más débiles sospechan de él por la posible influencia que las grandes potencias puedan ejercer sobre el tribunal internacional. Y, por otro lado, los Estados poderosos se muestran reacios a someterse a un tercero imparcial que juzgue en igualdad

¹²⁴ GARCÍA-CORROCHANO MOYANO, Op. Cit., p. 56.

¹²⁵ LLERAS, A., Op. Cit., p. 52.

¹²⁶ AMIGO ROMÁN, C. Op. Cit., p. 527.

de armas disputas que suponen no perderían por la fuerza. Sin embargo, y como recalcó Alberto Lleras, no fue distinta la evolución del derecho entre los individuos.¹²⁷

A pesar de estas suposiciones, los defensores del método jurisdiccional fueron varios y lograron su elección como el medio principal del Pacto. El aspecto más innovador del acuerdo es el reconocimiento de la jurisdicción de la CIJ como obligatoria para los Estados partes, sin necesidad de una declaración de aceptación adicional. Son dos las novedades principales que se advierten de esta decisión de los países americanos. La primera, que se haya elegido la solución judicial dentro de un continente en el que gobernaba el arbitraje. Y la segunda, que se haya elegido a la CIJ para ejercer la jurisdicción. Se descartó en su momento la conveniencia de una Corte Interamericana de Justicia, y se produjo una “descontinentalización”¹²⁸, otorgando jurisdicción a un órgano no regional.¹²⁹ El Pacto de Bogotá abrió un canal desde el Sistema Interamericano hacia la Corte mundial.¹³⁰

Se consagró el acceso a la CIJ en los artículos XXXI y XXXII del Pacto de Bogotá. El artículo XXXI, establece el acceso directo a la Corte:

“De conformidad con el inciso 2º del artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, las Altas Partes Contratantes declaran que reconocen respecto a cualquier otro Estado Americano como ipso facto, sin necesidad de ningún convenio especial mientras esté vigente el presente Tratado, la jurisdicción de la expresada Corte en todas las controversias de orden jurídico que surjan entre ellas y que versen sobre:

- a) La interpretación de un Tratado;*
- b) Cualquier cuestión de derecho internacional;*
- c) La existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría la violación de una obligación internacional;*
- d) La naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional.”¹³¹*

¹²⁷ LLERAS, A. Op. Cit., p. 49.

¹²⁸ DUPUY, R-J. (1956). Le Nouveau Panamericanisme: L` evolution du système Inter-Américaine vers le Fédéralisme, Paris, Pedone.

¹²⁹ Cfr. ORIHUELA CALATAYUD, E. Op. Cit., pp. 429-430.

¹³⁰ HERDOCIA SACASA,, M. (2009). El resurgimiento del Pacto de Bogotá, Agenda Internacional, 16 (27): 57.

¹³¹ Es posible advertir que el artículo XXXI es casi idéntico al artículo 36 inciso segundo del Estatuto de la CIJ. Esta semejanza demuestra la armonía en la relación regional-universal que se buscó establecer en Bogotá el año 1948.

Y el artículo XXXII, dispone un acceso indirecto, vinculado a la conciliación, declarando que:

“Cuando el procedimiento de conciliación anteriormente establecido conforme a este Tratado o por voluntad de las partes, no llegare a una solución y dichas partes no hubieren convenido en un procedimiento arbitral, cualquiera de ellas tendrá derecho a recurrir a la Corte internacional de Justicia en la forma establecida en el artículo 40 de su Estatuto. La jurisdicción de la Corte quedará obligatoriamente abierta conforme al inciso 1º del artículo 36 del mismo Estatuto.”

La doctrina está mayoritariamente de acuerdo en que el Pacto establece que las partes tienen derecho a someter a la Corte cualquier tipo de controversia que entre ellas pudiera existir, tanto de orden jurídico, en virtud de lo establecido en el artículo XXXI, como aquellas de carácter político que no hayan encontrado solución por vía de la conciliación y las partes no hayan convenido en someter a un procedimiento arbitral (art. XXXII).¹³² Un inconveniente que se suscita respecto de lo anterior, y probablemente una de las razones por las que el Pacto permaneció inactivo durante sus primeras décadas de funcionamiento, es la dificultad que presenta la distinción entre controversias políticas y jurídicas, debido a la complejidad que manifiestan las relaciones internacionales.¹³³ De esta manera, podría darse el caso en que un Estado acuda directamente a la CIJ, sin pasar por el procedimiento de conciliación, presentando una controversia como jurídica, cuando esta reviste más caracteres de una política, a juicio de la otra parte. El texto del Pacto previó esta cuestión y contiene un mecanismo de filtro en su artículo XXXIII, el cual permite a la Corte decidir respecto de su propia competencia, estipulando que: *“Si las partes no se pusieren de acuerdo acerca de la competencia de la Corte sobre el litigio, la propia Corte decidirá previamente esta cuestión”*. La actuación conjunta de los artículos XXXII y XXXIII da a entender que los países americanos buscaron reforzar sus compromisos mutuos con relación al arreglo judicial, permitiéndole a la CIJ conocer de todos los asuntos que le sometían, sin importar su naturaleza.¹³⁴

Respecto a la jurisdicción de la CIJ, debemos comprender cómo funciona el artículo 36 del Estatuto de la Corte. Este tribunal internacional, al no tener jurisdicción obligatoria a nivel mundial, sólo la ejerce respecto a un caso si el respectivo Estado le ha reconocido competencia de manera previa.¹³⁵ ¿Cómo adquiere la CIJ jurisdicción sobre un caso? El

¹³² ORIHUELA CALATAYUD, E. Op. Cit., pp. 429.

¹³³ Ibid, p. 438.

¹³⁴ VILLALTA VIZCARRA, A.E. Solución de Controversias en el Derecho Internacional, p. 28.

¹³⁵ URUEÑA, R. Op. Cit., p. 525.

profesor Urueña Hernández explica este sistema imaginando una prueba de dos fases: la primera abre la puerta para conocer de ciertos casos, y la segunda otorga competencia dentro de tales casos.¹³⁶ La primera fase establece dos condiciones: a) La Corte sólo puede conocer casos presentados por Estados; y b) La Corte debe estar “abierta” al Estado que presente la acción. Una vez cumplida esta primera fase, se procede a la siguiente. La segunda fase determina la existencia de cuatro procedimientos a través de los cuales se otorga jurisdicción a la Corte. Estos son: a) Compromiso, b) Forum Prorrogatum, c) Declaración opcional, y d) Tratado previo.¹³⁷ Éste último es el procedimiento en el cual enmarcamos la jurisdicción de la CIJ según el Pacto de Bogotá, que aplica el artículo 36.1 del Estatuto de la CIJ: *“La competencia de la Corte se extiende a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes.”*. Cabe señalar que las fases son cumulativas, mientras que los procedimientos anteriormente mencionados son alternativos.¹³⁸

Como resultado del examen anterior, se desprende que el Pacto de Bogotá es un tratado que otorga jurisdicción obligatoria a la CIJ, ipso facto, en todas las controversias que procedan según las reglas establecidas por los artículos XXXI y XXXII, entre los Estados Americanos que ratifiquen el acuerdo. De otro modo, si se suscita una disputa entre dos Estados Americanos ante la CIJ, y sólo uno de ellos, o ninguno, ha ratificado el Pacto, puede que el tribunal ejerza jurisdicción en virtud de un compromiso, una cláusula opcional, o del Forum Prorrogatum. Ahora bien, ¿Cuál es la diferencia en la práctica de que el título de jurisdicción sea el Pacto de Bogotá y no otro de los señalados? Son muchas, y determinan el alcance de los poderes que le corresponden a la CIJ al conocer de un determinado caso. Entre ellas, encontramos las siguientes:

1. Posibilidad de conocer sobre controversias políticas (Art. XXXII).
2. Facultad de la CIJ para decidir respecto de su propia competencia (Art. XXXIII).
3. Agotamiento de los recursos previos (Art. II).
4. Excepción de Litis Pendencia (Art. IV).
5. Protección al dominio reservado de los Estados (Art. V).
6. Reservas que operan.
7. Obligación de someter la controversia a arbitraje en caso de incompetencia de la CIJ (Art. XXXIV).

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid. p. 525-527.

¹³⁸ Ibid. p. 525.

8. Reunión de Consulta previa a acudir al Consejo de Seguridad en caso de incumplimiento del fallo por una de las partes (Art. L).¹³⁹
9. Limitación de la competencia por Cosa Juzgada (Art. VI).

Ante estas diferencias en el recurso a la CIJ establecido por el Pacto de Bogotá, surge la interrogante de si aquél puede ser considerado o no un procedimiento regional. La profesora Orihuela Calatayud señala que existen razones a favor y en contra. Dentro de estas últimas, encontramos la del carácter universal atribuido a la Corte en el artículo 7 de la Carta de la ONU, ya que se trataría de un órgano perteneciente a una organización internacional. Y dentro de las primeras, apoyadas por la autora, se arguye que los Estados Americanos, partes de una organización de carácter regional han establecido un sistema de arreglo de sus controversias cuya aplicación se produce dentro de esa esfera regional.¹⁴⁰ “Poco importa que el sistema utilice órganos de otras organizaciones en la medida en que lo permita su estatuto, pues éstos actuarán dentro de los límites trazados por el organismo regional.”¹⁴¹ En tal sentido, podemos afirmar que el recurso a la CIJ planteado por el Pacto es un procedimiento regional americano.

Por último, el Pacto determina que el procedimiento a seguir por la CIJ será el establecido por su Estatuto. Además, la controversia puede ser examinada por la Corte en pleno o por una cámara especial. También, las partes podrán convenir en que el asunto sea fallado *ex aequo et bono*. Por último, otra alternativa novedosa del Pacto es la consignada por el artículo LI, que da la posibilidad de solicitar una opinión consultiva de la Corte sobre cuestiones de carácter jurídico.

IV.1.3. Arbitraje como medio jurisdiccional secundario dentro del Pacto

Los Estados Americanos, con el objetivo de asegurar que no quede ninguna controversia sin resolver entre ellos, convinieron en incluir el arbitraje dentro del sistema del Pacto, tanto al obligatorio como al facultativo. De esta forma, dicho modo jurisdiccional, a pesar de no haber sido elegido como el principal del Tratado, cumple un papel subsidiario, pero acorde al espíritu pacificador americano. La importancia del arbitraje en la historia del continente influyó en gran medida en su inclusión, ya que, aún cuando en Bogotá los delegados americanos eligieron la solución judicial, aquél había rendido buenos frutos en

¹³⁹ Esta regla presenta una marcada diferencia con la señalada en el artículo 94 (2) de la Carta de la ONU, y predomina en virtud del criterio de especialidad.

¹⁴⁰ ORIHUELA CALATAYUD, E. Op. Cit., p. 429.

¹⁴¹ Ibid.

el pasado, y se encontró una manera de incorporarlo en el complejo mecanismo del Pacto. Aun así, existen opiniones críticas al respecto que arguyen que la posibilidad de utilizarlo y su importancia son casi nulas. En cualquier caso, su procedencia está íntimamente ligada a la solución judicial y la competencia de la CIJ.

El procedimiento de arbitraje se admite dentro del Pacto de Bogotá en dos ocasiones:

- a) Facultativo: cuando las partes están de acuerdo en someter a este procedimiento *“las diferencias de cualquier naturaleza, sean o no jurídicas, que hayan surgido o que surgieren en lo sucesivo entre ellas”* (Artículo XXXVIII). Al respecto, la profesora Infante Caffi advierte que siendo el arbitraje una fórmula judicial de solución de controversias, éstas deberán ser resueltas sobre la base del respeto del derecho, aún cuando se trate de controversias políticas.¹⁴²
- b) Obligatorio: cuando la CIJ se declara incompetente para conocer de una controversia por un motivo diferente a los señalados en los artículos V, VI y VII del Pacto (XXXV). El artículo XXXV es la única norma que dispone el arbitraje obligatorio en el Pacto, que se presenta como un procedimiento subsidiario a la solución judicial. Los motivos a los que se refiere este artículo son: Materias de dominio reservado de los Estados, cosa juzgada y los referidos a la cláusula Calvo, respectivamente. El texto del Pacto pretende de esta forma, utilizar como jurisdicción compulsiva de *ultima ratio* al arbitraje, y evitar que las controversias que por motivos no contemplados en los artículos anteriormente referidos, queden sin resolver por los Estados Americanos. Sumado a lo anterior, el artículo XXXVIII establece que el arbitraje está previsto para resolver todo tipo de controversias, tengan o no un carácter jurídico, tanto para el arbitraje facultativo como para el obligatorio.

La regla general es, por lo tanto, el arbitraje facultativo, siendo la excepción el compulsivo.¹⁴³ El arbitraje es facultativo cuando las partes tienen una libertad absoluta para celebrar un compromiso y decidir la composición del órgano, todo lo cual será fruto de un acuerdo entre ellas.¹⁴⁴

¹⁴² INFANTE CAFFI,, M.T. La Solución Pacífica de las Controversias, p. 163.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ GARCÍA-CORROCHANO MOYANO, L. Op. Cit., p. 58.

El compromiso está regulado por el artículo XLIII, y deberá ser celebrado en cada caso, definiéndose la materia específica de la controversia, la sede del Tribunal, las reglas que hayan de observarse en el procedimiento, el plazo dentro del cual haya de pronunciarse el laudo y las demás condiciones que convengan las partes. Si las partes no llegasen a un acuerdo en un plazo de tres meses desde la instalación del Tribunal, el compromiso será formulado por la CIJ, mediante el procedimiento sumario. El Pacto no distingue a qué clase de arbitraje se aplica esta regla, por lo que debe entenderse que es a ambas. Además, debería ser la parte interesada y no culpable del retardo, la que se encargará de solicitar a la Corte dicha reformulación del compromiso, aunque podría llegar a ocurrir el caso contrario.¹⁴⁵ En este último caso, el arbitraje deviene en obligatorio.¹⁴⁶ El compromiso arbitral tiene la naturaleza jurídica de tratado, y por ello, al encontrarse en vigor, es obligatorio de buena fe para las partes y para el árbitro.¹⁴⁷

Respecto de la composición del Tribunal arbitral, en el evento del arbitraje facultativo, este se designa por acuerdo entre las partes, en la forma que estimen más conveniente, pudiendo nombrar un árbitro único o un tribunal de varios miembros (artículo XLI). Sin embargo, cuando el arbitraje es obligatorio, el órgano está compuesto por cinco miembros, y las reglas de su constitución están contenidas en el artículo XL. Se integra por actividad unilateral de las partes, en conjunto con el Consejo de la OEA, utilizando la nómina general de miembros de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya. Si una de las partes fuere reticente a cumplir con esa obligación, la otra parte tiene derecho a solicitar al Consejo de la OEA que constituya el Tribunal de Arbitraje.¹⁴⁸

Por último, es importante destacar respecto del arbitraje en el sistema del Pacto, que el laudo debe ser motivado, debiendo el Tribunal aplicar el Derecho Internacional, a menos que las partes hayan señalado el derecho aplicable o conferido la facultad de fallar *ex aequo et bono*¹⁴⁹. Además, será adoptado por mayoría de votos, y de aplicación inmediata. Tendrá por efecto solucionar definitivamente la controversia y será obligatorio para las partes (Artículo XLVII). El laudo es inapelable, y en su contra sólo proceden los recursos de revisión (XLVIII), y de interpretación (para evitar diferencias en cuanto a su ejecución).¹⁵⁰

¹⁴⁵INFANTE CAFFI,, M.T. La Solución Pacífica de las Controversias, p. 163.

¹⁴⁶ GARCÍA-CORROCHANO MOYANO, L. Op. Cit., p. 58.

¹⁴⁷ GUTIERREZ POSSE DE ARIOSA, H.D.T. (1982). Algunas consideraciones sobre la solución pacífica de controversias internacionales, Curso de Derecho Internacional, 2(9): 33.

¹⁴⁸ INFANTE CAFFI,, M.T. La Solución Pacífica de las Controversias, p. 163.

¹⁴⁹ Ibid, p. 164.

¹⁵⁰ GODIO, L. M. A. Op. Cit., p. 59.

Del examen anterior, se desprende que el arbitraje no solamente fue incluido en el instrumento en estudio, sino que fue reglamentado en detalle, al punto que un capítulo entero del Pacto de Bogotá le está dedicado.

En cuanto a las críticas al respecto, están quienes defienden a este medio jurisdiccional como el procedimiento natural americano, y que debió haberse incluido en el Pacto como herramienta principal. Y, por otro lado, están quienes critican la forma en que fue incluido. Dentro de este último grupo, el argumento más importante es que aunque el Pacto incluyó al arbitraje obligatorio en su sistema, su aplicación es “remota y dificultosa”.¹⁵¹ ¿Cuándo podría declararse la CIJ incompetente por motivos distintos a los señalados en los artículos V, VI y VII del Pacto? El profesor Godio advierte un posible supuesto citando al profesor Dardo Regules: que la CIJ podría determinar una cuestión de posible solución *ex aequo et bono* y remitirla, en consecuencia, a un tribunal arbitral. No obstante, el mismo autor responde que aquella hipótesis es poco probable, ya que si la Corte juzgare que no existe norma jurídica internacional que respalde la opinión del Estado demandante, “no habrá de declararse incompetente, sino que sencillamente rechazará la demanda”.¹⁵² Godio sentencia que las disposiciones del Capítulo V del acuerdo se encuentran, en realidad, destinadas a reglar el arbitraje facultativo y que el procedimiento allí establecido posee un carácter supletorio de la voluntad de las partes.¹⁵³

IV.1.4. Relación entre el arbitraje y la solución judicial en el Pacto de Bogotá

Aunque ambos medios jurisdiccionales fueron incluidos en el sistema del Pacto con grados de importancia diferentes, las conexiones entre el arbitraje y la jurisdicción ante la CIJ son varias y complejas. Se entiende que la solución judicial gobierna el Pacto, y el arbitraje se aplica subsidiariamente y, es necesario analizar en detalle cuando opera cada uno, y también, cuáles son las semejanzas y diferencias entre ellos.

Para un mejor entendimiento, se indicarán las conexiones más importantes entre el arbitraje y la solución judicial contenidos en el texto del Pacto:

1. Arbitraje obligatorio como medio subsidiario del recurso a la CIJ: opera en los supuestos de incompetencia de la CIJ distintos a los indicados por el artículo XXXV.

¹⁵¹ Ibid, p. 58.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Ibid.

2. Arbitraje facultativo preferente a la solución judicial: opera en virtud del principio de la libertad de elección de los medios, y del reconocimiento establecido en los artículos XXXII y XXXVIII. El primero de éstos, señala que obra el arbitraje facultativo de preferencia a la solución judicial en caso de que la conciliación hubiese fallado. Y el segundo, indica que también puede pactarse para las diferencias de cualquier naturaleza.
3. Procedencia de las controversias: el arbitraje puede pactarse para aquellas controversias que “hayan surgido” o “surgieren” entre las partes (artículo XXXVIII). Por otra parte, respecto a la solución judicial hay que diferenciar. Si se toma la *vía directa* del artículo XXXI, la jurisdicción opera sobre las controversias que “surjan” entre las partes. Mientras que al tomarse la *vía indirecta* del artículo XXXII, dicha procedencia está condicionada por lo que se haya convenido en el procedimiento de conciliación anterior.
4. Naturaleza de las controversias: para el caso del arbitraje, se pueden someter a este las diferencias de cualquier naturaleza, sean o no jurídicas. Respecto de la solución judicial, hay que diferenciar nuevamente si se acude a dicho medio jurisdiccional por el artículo XXXI o XXXII. Si es por el primero, sólo procede respecto de las controversias jurídicas. Y si es por el segundo, procede respecto de controversias tanto jurídicas como políticas. Esto último, aunque no está estipulado expresamente en el Pacto, se entiende así por inferencia de la aplicación del artículo 36 (1) del Estatuto de la Corte, el cual se refiere a “*tratados y convenciones vigentes*”, entre los que encontramos al Pacto de Bogotá.
5. Cumplimiento del fallo: el artículo L contiene una norma común para ambos medios jurisdiccionales, y establece que en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que impone un fallo de la CIJ o un laudo arbitral, por una de las partes, la otra *parte interesada* (no cualquiera) promoverá una Reunión de Consulta de Ministros de RR.EE., antes de recurrir al Consejo de Seguridad de la ONU.¹⁵⁴¹⁵⁵ Este artículo contiene una norma imperativa¹⁵⁶, generando una marcada originalidad de la relación regional-universal en comparación al sistema

¹⁵⁴ INFANTE CAFFI, M.T. La Solución Pacífica de las Controversias, p. 164.

¹⁵⁵ Esta norma es al mismo tiempo una de las diferencias advertidas en el subtítulo 4.1.2., respecto a las diferencias entre las distintas vías de entrada a la CIJ.

¹⁵⁶ INFANTE CAFFI, M.T. La Solución Pacífica de las Controversias, p. 164.

contemplado por el Estatuto de la CIJ. Al respecto, Godio alerta que la confianza que atribuye el Pacto a la Reunión de Consulta es “*para que se ejecute la resolución*” y eso jamás debe entenderse como una “revisión” de aquella, sino simplemente del modo en que se observa su cumplimiento, y no afecta el poder jurisdiccional ni el carácter de definitivo y firme de la solución.¹⁵⁷¹⁵⁸ También es importante resaltar que el Pacto se refiere a cualquier laudo o decisión, mientras que la Carta de la ONU se limita a las sentencias de la CIJ.¹⁵⁹ Esta norma cobra gran importancia en la actualidad, ya que el cumplimiento de un laudo arbitral está supeditado a la voluntad de las partes.¹⁶⁰

En resumen, el Pacto de Bogotá es un instrumento jurídico complejo que contiene tanto la solución judicial como al arbitraje, reglando la operación de ambos en base a distintos supuestos y relaciones de convergencia. La gran novedad de este acuerdo fueron los artículos XXXI y XXXII que consagraron el acceso directo a la CIJ sin necesidad de una declaración adicional, en un continente que había sido gobernado por el arbitraje en materia de solución pacífica de controversias internacionales. A este respecto, la profesora Villalta Vizcarra destaca que “(...) la misma Corte Internacional de Justicia ha indicado que el propósito de los Estados Americanos al redactar este punto en el Pacto de Bogotá fue reforzar sus compromisos mutuos con relación al arreglo judicial”.¹⁶¹

IV.2. Partes

IV.2.1. Estados contratantes del Pacto de Bogotá

En la IX Conferencia Americana los países discutieron la creación de una herramienta jurídica que lograra condenar como ilícita la guerra, y sistematizar el conjunto de diferentes instrumentos existentes sobre solución pacífica de controversias en el

¹⁵⁷ GODIO, L. M. A. Op. Cit., p. 59.

¹⁵⁸ Cabe decir que dicha importancia atribuida a la Reunión de Consulta fue congruente con la historia de la solución de controversias en el continente americano, concretada en la inclusión de una figura jurídica de derecho internacional interamericano.

¹⁵⁹ En las discusiones de San Francisco se rechazaron las medidas de ejecución de laudos, sin dejarse constancia de los motivos de tal rechazo.

¹⁶⁰ VINUESA, R.E. La Solución Pacífica de Controversias entre Estados, p. 27.

¹⁶¹ VILLALTA VIZCARRA, A.E. Solución de Controversias en el Derecho Internacional, p. 28.

continente, y de esta manera, garantizar la *paz perpetua* en América. Para lograr dicho objetivo, se hizo necesario establecer un tratado internacional, compuesto por una serie de procedimientos y normas. Ahora bien, como se ha explicado previamente, los tratados internacionales solamente son exigibles a quienes consienten en obligarse por ellos. Esto creó un enorme desafío a nivel regional, debido a que se necesitaba alcanzar un consenso general para contar con la mayor cantidad posible de adherentes.

La Convención de Viena en su artículo 2 f) prescribe que un Estado es “contratante” cuando “*haya consentido en obligarse por el tratado (...)*”, y para quedar obligado, es necesario “ratificar” el acuerdo, acto mediante el cual un determinado Estado presta su consentimiento. Aún así, los Estados contratantes de un tratado pueden ratificar su voluntad sujeta a reservas, condicionando sus efectos, o incluso llegando a hacerlo inoperativo. Esto último ha sido uno de los impedimentos que han obstado a instaurar un sistema efectivo que garantice la paz en América, y ya se había advertido en el Tratado General de Arbitraje interamericano (1929). No fue la excepción el Pacto de Bogotá, ya que un alto número de países americanos plantearon reservas.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Pacto de Bogotá, concebido para gobernar el sistema de solución pacífica de controversias internacionales en América, cuenta hasta la fecha con un alto grado de adhesión para ser un tratado sobre esta materia, pero dista de ser una herramienta obligatoria para la mayoría de los países del continente. Un número considerable de Estados americanos no son parte, e incluso algunos ni siquiera han firmado el acuerdo. Aún así, esta baja participación, como se explicará en el quinto capítulo del presente trabajo, no es sinónimo de ineficacia del Pacto.

IV.2.2. Estados Parte del Pacto a lo largo del tiempo

En el Capítulo III del presente trabajo, se señaló que el Pacto de Bogotá fue suscrito un 30 de abril de 1948, entrando en vigor el seis de mayo de 1949, al depositar Costa Rica su instrumento de ratificación en la Unión Panamericana. Fue firmado por veintiún¹⁶² Estados, con siete reservas. Posteriormente fue ratificado por dieciséis Estados, con cuatro reservas, una de las cuales fue posteriormente retirada. El Salvador y Colombia son los

¹⁶² Estos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

únicos Estados Contratantes que denunciaron el Pacto, en 1973 y 2012 respectivamente.¹⁶³

Tomando en cuenta la época en que fue suscrito el Pacto de Bogotá, fue un avance en la lucha por garantizar la paz en el continente americano. En ese entonces, la Unión Panamericana y la naciente OEA estaban compuestas por veintidós Estados, siendo todos firmantes del nuevo tratado sobre solución pacífica de controversias. Entre estos, catorce ratificaron el Pacto durante los veinte años siguientes, siendo Colombia el catorceavo, al adherir el catorce de octubre de 1968. En ese momento, sólo habían ingresado como nuevos miembros a la OEA, Barbados y Trinidad y Tobago, ambos en 1967. Por tanto, catorce de veintidós países que conformaban la OEA, es decir, alrededor de un 60%, habían ratificado un tratado internacional a través del cual, entre otras cosas, aceptaban la competencia de la CIJ para resolver sus controversias.

El significativo porcentaje de Estados contratantes comenzó a diluirse con el paso de los años, debido a que nuevos países comenzaron a nacer en el continente americano, sobre todo en Centroamérica y el Caribe. En el contexto del proceso de descolonización en las décadas que precedieron a la segunda guerra mundial, se unieron como nuevos integrantes a la OEA doce Estados, posteriormente a los últimos dos países adherentes.¹⁶⁴ A esto hay que sumar el hecho de que El Salvador y Colombia denunciaron el tratado. Y también, que Ecuador y Bolivia lo ratificaron en tiempos recientes, 2008 y 2011 respectivamente.

En síntesis, al día de hoy, de los treinta y cinco miembros de la OEA, catorce son Estados contratantes del Pacto de Bogotá, es decir, un 40%. De los restantes, existen cinco Estados firmantes que no lo han ratificado: Argentina, Cuba, Estados Unidos, Guatemala y Venezuela. Catorce Estados miembros de la OEA no lo han firmado. En suma, existen veinte Estados americanos que no forman parte del Pacto de Bogotá, de los cuáles once ni siquiera están obligados por instrumentos latinoamericanos anteriores a él.¹⁶⁵

Aún cuando el número de países americanos que forman parte del tratado no alcanza ni la mitad del número de Estados miembros de la organización regional americana, sigue siendo un porcentaje significativo en comparación a otros tratados

¹⁶³ El estado de las firmas, ratificaciones y reservas que serán tratados durante este título, se hace sobre la base de la información entregada en el Departamento de Derecho Internacional de la OEA. [en línea] Información disponible en [<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-42.html>] [Consultado el 28 de mayo de 2021].

¹⁶⁴ Jamaica, Granada, Surinam, Dominica, Santa Lucía, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Bahamas, San Cristóbal y Nieves, Canadá, Belice y Guyana.

¹⁶⁵ GODIO, L. M. A. Op. Cit., p. 66.

semejantes. Basta observar que, hasta julio de 2014, de los ciento noventa y tres miembros de la ONU, setenta y dos países habían reconocido la jurisdicción de la CIJ a través de la declaración voluntaria¹⁶⁶, es decir, alrededor de un 37%, porcentaje inferior al de los países americanos que han ratificado el Pacto. No obstante, el objetivo que se propusieron los delegados en Bogotá, en armonía con el espíritu pacificador que ha gobernado en América desde los albores de la independencia de las potencias europeas, fue contar con la adhesión de todos los países americanos. Dicha insuficiencia nos lleva a cuestionarnos varias facetas del acuerdo que merecen ser analizadas o modificadas para lograr convencer a aquellos Estados que aún no lo han ratificado o firmado.

IV.2.3. Las Reservas: un obstáculo para el funcionamiento del Pacto de Bogotá

A pesar de que un 40% de adhesión de los Estados Americanos al Pacto de Bogotá es un porcentaje importante, la efectividad del instrumento se ve debilitada por otro factor relacionado: las reservas. Una gran cantidad de Estados Contratantes interpusieron reservas al tratado, modificando en mayor o en menor medida el alcance de su competencia sobre las controversias que hubiesen surgido, o pudiesen surgir entre ellos.

De acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, las reservas pueden efectuarse tanto al momento de firmar como de ratificar un instrumento determinado. Además, en su artículo 21 señala respecto de la efectividad de las reservas sobre las otras partes que: *modificará con respecto al Estado autor de la reserva en sus relaciones con esa otra parte las disposiciones del tratado a que se refiera la reserva en la medida determinada por la misma* (letra a). Y también, que: *modificará en la misma medida, esas disposiciones en lo que respecta a esa otra parte en el tratado en sus relaciones con el Estado autor de la reserva* (letra b). Es mediante este mecanismo, que muchos países americanos hicieron ingreso al Pacto, pero condicionando su operatividad respecto de disputas en las que no están dispuestos a ceder en virtud del principio de soberanía, especialmente debido a la posibilidad de que éstas se resuelvan en la CIJ.

A modo de complemento, el artículo LV del Pacto establece que: *“Si alguna de las Altas Partes Contratantes hiciera reservas respecto del presente Tratado, tales reservas se aplicarán en relación con el Estado que las hiciera a todos los Estados signatarios, a título de reciprocidad.”* La profesora Orihuela Calatayud critica esta regla, y lo denomina

¹⁶⁶ Manual sobre la aceptación de la Jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, Berna, Confederación Suiza, 2014, Departamento Federal de Asuntos Exteriores, p. 27.

como un “*peculiar sistema de reservas*”¹⁶⁷, ya que los Estados renuncian a la posibilidad de objetar las reservas que pudieran formular el resto de los contratantes, aceptándolas aún antes de su formulación. Asimismo, agrega que los Estados pueden variar sustancialmente las obligaciones contenidas en el propio Pacto.¹⁶⁸ Expone el caso de la reserva interpuesta por Perú, a través de la cual considera que la jurisdicción interna a que se refiere el artículo V debe ser definida por el propio Estado, lo que supone una modificación al fondo del contenido de esta limitación.¹⁶⁹ En consecuencia, mediante el sistema de reservas contemplado por el Pacto de Bogotá, su contenido deviene en incierto, y podría llevarle, “si no a su destrucción, sí a la pérdida de su fin esencial: conseguir la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados partes.”¹⁷⁰

El Pacto ha sido objeto de diez reservas. Siete, fueron presentadas al momento de firmar el tratado, por Argentina, Bolivia, Ecuador, Estados Unidos, Nicaragua, Paraguay y Perú. Y tres, se interpusieron cuando se ratificó el acuerdo, por parte de Chile, Nicaragua y Perú. Por consiguiente, de los veintiún Estados que suscribieron el tratado, sólo catorce lo hicieron accediendo a éste en todas sus partes. De esos catorce, uno sólo, Chile, interpuso una reserva al momento de ratificar, la cual no ha sido invocada jamás como una reserva propiamente tal. Un Estado, Bolivia, retiró su reserva el año 2013. Ahora bien, ¿De qué tratan en concreto este grupo de reservas? Las principales se refieren a la jurisdicción obligatoria de la CIJ, a la limitación para que los Estados puedan establecer por sí mismos qué asuntos son de su jurisdicción doméstica, que todas las controversias (aún las políticas) sean objeto arbitraje y que este sea compulsivo y obligatorio en ciertos casos, y a la ejecución compulsiva de las decisiones arbitrales o judiciales.¹⁷¹

A modo de resumen, se enumeran las reservas al Pacto de Bogotá indicando las temáticas de cada una:

1. Argentina: Jurisdicción obligatoria de la CIJ, arbitraje obligatorio, protección diplomática (artículo VII) y ejecución de las decisiones (artículo L).
2. Bolivia:
 - a. Al firmar: Cosa Juzgada (artículo VI).
 - b. Al ratificar: Reitera la reserva en las mismas condiciones.

*La reserva al artículo VI fue retirada.

¹⁶⁷ ORIHUELA CALATAYUD, E. Op. Cit., p. 418.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ HERRARTE, A. Op. Cit., p. 221, y MONROY CABRA, M.G. Op. Cit., p. 554.

3. Ecuador: Cosa Juzgada (artículo VI).
4. Estados Unidos: Jurisdicción obligatoria de la CIJ, arbitraje obligatorio y protección diplomática (artículo VII).
5. Nicaragua:
 - a. Al firmar: La firma del tratado no significa aceptación a las impugnaciones realizadas a fallos arbitrales que Nicaragua haya impugnado y cuya validez no esté definida.
 - b. Al ratificar: Reitera la misma reserva.
6. Paraguay: Arbitraje obligatorio.
7. Perú: Materias de jurisdicción interna (artículo V), jurisdicción obligatoria de la CIJ y arbitraje obligatorio.
8. Chile: reservas (artículo LV).¹⁷²

La mayoría de las reservas se refieren al fondo de las materias reguladas por el tratado, a excepción de la hecha valer por Nicaragua, que se refiere a una situación específica, que no afecta las disposiciones esenciales del tratado.¹⁷³ A su vez, muchas de las otras, tienden a frustrar la aceptación incondicional de los recursos jurisdiccionales previstos en el Pacto¹⁷⁴, dejando sin efecto a los dos pilares fundamentales del tratado: la solución judicial y el arbitraje obligatorio.

La cantidad y también el contenido de las reservas interpuestas, motivó que a los pocos años de firmado el Pacto de Bogotá, durante la Décima Conferencia Interamericana, celebrada en Caracas en 1954, se presentase la posibilidad de revisar el tratado. Sin embargo, después de una encuesta entre los Estados miembros, se descartó esta opción. Aun así, la doctrina y los Estados americanos están contestes en que: “Sin duda, las reservas que se han hecho al Pacto limitan su validez y eficacia, debido a la modificación que importan, en desmedro de sus potenciales aplicaciones”.¹⁷⁵

En el siguiente capítulo, estudiaremos con mayor detenimiento algunas indicaciones que fueron advertidas respecto a la efectividad del Pacto producto de la baja cantidad de Estados Contratantes y de las reservas efectuadas por éstos.

El Pacto de Bogotá, uno de los tratados más emblemáticos del territorio americano, está compuesto por características que lo hacen un acuerdo único. A pesar de las críticas

¹⁷² Reserva efectuada en la ratificación del tratado.

¹⁷³ LLERAS, A. Op. Cit., p. 56.

¹⁷⁴ VINUESA, R.E. La Solución Pacífica de Controversias entre Estados, p. 19.

¹⁷⁵ GODIO, L. M. A. Op. Cit., p. 66.

a su moderno y complejo funcionamiento, logra afrontar el “*nudo gordiano*” de la jurisdicción compulsiva, reuniendo y complementando en un sólo tratado la solución judicial ante la CIJ y el arbitraje obligatorio. Además, provee a los países contratantes de una extensa regulación de medios diplomáticos, así como también de algunas reglas innovadoras, tales como las relativas a la ejecutabilidad de las sentencias y a la facultad de la Corte para decidir sobre su propia competencia. El Pacto se ve empañado por la baja participación de los Estados Partes de la OEA, y también por su sistema de reservas, síntoma de la desconfianza que genera a los Estados, celosos de su principio de soberanía, el someter las disputas sin importar su naturaleza, a terceros imparciales. En cualquier caso, el Pacto es un esfuerzo más, y el de mayor envergadura hasta la fecha, en la larga tradición del continente americano por prohibir la amenaza o el uso de la fuerza, y por solucionar pacíficamente las controversias.

V. **Debate sobre las enmiendas al Pacto de Bogotá en la década de los años ochenta**

Desde su firma en el año 1948, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, ha sido objeto de varios intentos de reforma. No obstante, el texto ha permanecido prácticamente inalterado hasta la fecha.

De todas las proposiciones de enmiendas, las ocurridas a mediados de la década de los ochenta fueron las que llegaron más lejos. El Comité Jurídico Interamericano (CJI), teniendo presente la casi nula aplicación del acuerdo sobre solución pacífica de controversias durante sus cuatro décadas de vida, llegó a redactar un Tratado alternativo al Pacto de Bogotá, el cual derogaba tácitamente a este último, si bien llevaría el mismo nombre. Asimismo, la delegación colombiana presentó su propio proyecto de reforma en la Asamblea general de la OEA en 1986. Sin embargo, dichas propuestas no tuvieron acogida, y terminaron siendo desechadas.

A modo de reacción a las propuestas de reforma, hubo juristas que defendieron el texto original del Tratado, y rechazaron las tentativas de sustituirlo o enmendarlo. Entre ellos, el más destacado fue el uruguayo Eduardo Jiménez de Aréchaga, quien se opuso

con vehemencia a cada una de las modificaciones propuestas, esgrimiendo que no podía ser más “inoportuno”¹⁷⁶ proceder en esos momentos a la revisión del Pacto de Bogotá.

En este capítulo llevaremos a cabo una relación de las tentativas de reforma del Pacto de Bogotá, para luego enfocarnos en el estudio de las más relevantes que datan entre 1985 y 1986. Para finalizar, se indicarán cuáles fueron las defensas rexpuestas por Jiménez de Aréchaga hacia aquellos intentos.

V.1. La resistencia del Pacto de Bogotá a las reformas

V.1.1. Primeras tentativas de reforma

Los Estados Americanos, en constante preocupación por adaptar y mejorar los instrumentos de la OEA ante las crecientes necesidades políticas, sociales y económicas de los países del continente, y ante la cambiante situación internacional¹⁷⁷, sintieron rápidamente la necesidad de revisar el Pacto de Bogotá a los seis años de vida del nuevo instrumento. En 1954, en el marco de la X Conferencia Internacional Americana realizada en Caracas, se dispuso en su resolución XCIX, que el Consejo Permanente llevase a cabo una encuesta entre sus miembros para “*apreciar la conveniencia y oportunidad de proceder a revisar el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas*”, y, en caso afirmativo, fuera reformado.¹⁷⁸ El resultado del sondeo realizado no favoreció a revisar el Pacto.

Poco tiempo después, se materializó el Protocolo de Buenos Aires en 1967. En este se reformaron disposiciones de la Carta de la OEA relacionadas a la solución pacífica de las controversias, pero no hubo cambios respecto del Pacto de Bogotá.

Posteriormente, en San José, Costa Rica, durante el primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General en 1970, se solicitó, mediante su resolución LIV, que el Comité Jurídico, a la luz del artículo 26 de la Carta de la OEA, hiciera un estudio de los

¹⁷⁶ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. (1986). Tentativas de reforma al Pacto de Bogotá, Anuario jurídico interamericano, Washington, D.C., p. 3.

¹⁷⁷ LEORO FRANCO, G. (1985). Examen del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (“Pacto de Bogotá”) tomando en cuenta las reservas que le han formulado los Estados signatarios del mismo, así cómo las razones que podrían tener algunos Estados para no ratificarlo a fin de determinar si para asegurar su viabilidad se requiere formular reformas a dicho documento. **En:** 5º PERÍODO ordinario de sesiones, Río de Janeiro, Brasil, Comité Jurídico Interamericano, p. 3.

¹⁷⁸ Ibid.

instrumentos de solución pacífica de controversias con miras al fortalecimiento de dicho sistema. La conclusión fue que el mejor medio para fortalecer el sistema era que ratificasen el Pacto de Bogotá los Estados que no lo habían hecho.¹⁷⁹ Además, se señaló que era difícil llegar a un acuerdo más avanzado, y que modificarlo en base a las numerosas reservas que había recibido no era viable, ya que éstas no coincidían, siendo lo objetable para algunos, aceptable para otros, y viceversa.¹⁸⁰

El siguiente gran proyecto de reforma vino a partir de 1973, mediante la *Comisión Especial para estudiar el Sistema Interamericano y proponer medidas para su reestructuración* (CEESI).¹⁸¹ Aunque se discutieron posibles reformas, la CEESI no se tradujo en cambios al Pacto de Bogotá, y se dejó que el asunto fuera objeto de consideración en una ocasión posterior.¹⁸² Asimismo, entre otras razones, no hubo acuerdo sobre enmiendas al artículo XXXII y se desechó una propuesta de Ecuador de dar a la CIJ la autoridad de resolver el conflicto surgido de la conciliación *ex aequo et bono*.¹⁸³ El trabajo de la Comisión sólo fructificó en un Protocolo de Reformas al TIAR.¹⁸⁴

Las discusiones tendientes a modificar el Pacto de Bogotá fueron dejadas de lado, hasta que una década después del término de los trabajos de la CEESI en 1975, el impulso volvería a retomarse a mediados de la década de los ochenta.

V.1.2. La década de los ochenta: momento clave para el Pacto de Bogotá

El letargo de las tentativas de reforma al Pacto de Bogotá terminó en 1984, cuando el Consejo Permanente de la OEA solicitó continuar con los estudios, acción que se materializó mediante la Resolución 745 de la Asamblea General. Después, el CJI, a través de un Dictamen emitido el 21 de agosto del mismo año, inició una serie de sesiones para cumplir con aquella labor, bajo el título de *“Estudio sobre los procedimientos de solución*

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. Op. Cit., p. 4.

¹⁸¹ Res. N° 127 de la Asamblea General.

¹⁸² LEORO FRANCO, G. Examen del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (“Pacto de Bogotá”) tomando en cuenta las reservas que le han formulado los Estados signatarios del mismo, así cómo las razones que podrían tener algunos Estados para no ratificarlo a fin de determinar si para asegurar su viabilidad se requiere formular reformas a dicho documento, p. 3.

¹⁸³ INFANTE CAFFI, M.T. The Pact of Bogota: Cases and Practice, p. 110.

¹⁸⁴ INFANTE CAFFI, M. T. (1993). El Pacto de Bogotá: vigencia y propuestas de reforma, Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, 45 (79-80): 62.

pacífica de controversias previstos en la Carta de la ONU, y de las acciones adicionales, que pudieran tomarse para promover, actualizar y ampliar dichos procedimientos."¹⁸⁵

Las sesiones efectuadas por el CJI contaron con la relatoría de Galo Leoro Franco, quien realizó numerosas exposiciones verbales recogiendo las principales ideas expresadas en tales sesiones, y que fueron sistematizadas en un texto de fecha 19 de agosto de 1985.¹⁸⁶

El relator ecuatoriano (quien era a su vez el Presidente del CJI), para introducir los puntos más importantes en que recayeron los estudios, reflexiona sobre la relación entre el Pacto de Bogotá y el TIAR. Ambos tratados, herramientas de mantenimiento de la paz, conforman la base instrumental para el cumplimiento de los propósitos pacíficos de la Carta de la OEA. El examen preliminar efectuado por Leoro Franco fue el siguiente:

- TIAR: frecuente y amplio en posibilidades de aplicación, ratificado por la mayoría de los países miembros, y reformado por el Protocolo de San José (1975).
- Pacto de Bogotá: inexistentes posibilidades de aplicación, ratificado por una visible minoría, e intocado hasta la fecha.¹⁸⁷

Concluye afirmando la existencia de un problema: el mantenimiento de la paz en la OEA, en sus dos esferas fundamentales, la seguridad colectiva y la solución pacífica de controversias, no ha sido equilibrada ni ha traducido la gran finalidad de la organización.¹⁸⁸ Ilustra aquella asimetría con un ejemplo concreto: la utilización que se ha dado del artículo 7 del TIAR.¹⁸⁹ Esta norma, denominada "*acción pacificadora*", prescribe que:

En caso de conflicto entre dos o más Estados Americanos (...), las Altas Partes Contratantes reunidas en consulta instarán a los Estados contendientes a suspender las hostilidades y a restablecer las cosas al statu

¹⁸⁵ COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. Resolución acerca de estudios sobre los procedimientos de solución pacífica de controversias, Rio de Janeiro, 21 agosto, 1984.

¹⁸⁶ Dicho texto fue denominado: Examen del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas ("Pacto de Bogotá") tomando en cuenta las reservas que le han formulado los Estados signatarios del mismo, así como las razones que podrían tener algunos Estados para no ratificarlo a fin de determinar si para asegurar su viabilidad se requiere formular reformas a dicho documento.

¹⁸⁷ LEORO FRANCO, G. Examen del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas ("Pacto de Bogotá") tomando en cuenta las reservas que le han formulado los Estados signatarios del mismo, así como las razones que podrían tener algunos Estados para no ratificarlo a fin de determinar si para asegurar su viabilidad se requiere formular reformas a dicho documento, p. 4.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ También ver en VILLALTA VIZCARRA, A, E. La Solución Pacífica de Controversias entre Estados, pp. 30-31.

quo ante bellum y tomarán, además, todas las otras medidas necesarias para restablecer o mantener la paz y la seguridad interamericanas, y para la solución del conflicto por medios pacíficos. (...).

El jurista opina que en virtud del artículo indicado, es que varios Estados americanos entregaron al tratado dedicado a velar por la seguridad colectiva, el protagonismo sobre solución pacífica de controversias que le correspondía al Pacto de Bogotá, el cual, dada su aparente inoperancia, no podía sostener. Incluso, afirma que estos países esperaron “que se deteriore la controversia”¹⁹⁰ para acudir al TIAR. Por tanto, sostuvo, uno de los tres pilares del sistema interamericano no funcionaba, que el Pacto de Bogotá, considerado por los tratadistas como un “perfectísimo tratado”¹⁹¹, no era utilizado, y que en el Sistema Interamericano contábamos con “Un buen cuerpo de bomberos para apagar incendios, pero no tenemos medios para evitar que el incendio surja”.¹⁹²

A su juicio, la razón detrás de la utilización que se efectuó del artículo 7 del TIAR para buscar la solución pacífica de las controversias es la acción unilateral que dicho tratado confiere a los países contratantes. A diferencia del Pacto de Bogotá, y también, de las facultades otorgadas por la Carta de la OEA en su capítulo XII al Consejo Permanente, el TIAR permite que un Estado americano parte de una controversia exija la actuación del Órgano de Consulta (el mismo Consejo Permanente para estos efectos), y en determinados casos, también lo puede hacer el Presidente del Consejo Permanente, sin que sea necesario el consentimiento del otro Estado en conflicto.

En este sentido, el sistema interamericano difiere del establecido en la Carta de la ONU, debido a que en este último existe un órgano que no se replica en América, el Consejo de Seguridad. Aquél, puede actuar, de oficio o por acción unilateral, para hacer recomendaciones e instar a las partes a solucionar sus controversias (Capítulo VI de la Carta de la ONU).

La omisión de un órgano similar al existente en el sistema de la ONU no fue una casualidad: “No quisieron los Estados americanos tener nada semejante al Consejo de Seguridad (...)”.¹⁹³ Desde las discusiones en San Francisco durante 1945, los países americanos se opusieron a la existencia de una institución de ese tipo, especialmente en lo referente a sus cinco miembros permanentes, lo cual se alejaba del principio de igualdad

¹⁹⁰ LEORO FRANCO, G. Problema de la solución pacífica de controversias en el contexto interamericano, p. 215.

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Ibid, p. 216.

¹⁹³ LLERAS, A. Op. Cit., p. 42.

jurídica. La oposición al Consejo de Seguridad volvió a estar presente en Bogotá, y además, se consideró contraproducente el papel de dicho organismo en la solución pacífica de controversias entre los Estados del continente americano, debido a que uno de los integrantes de la organización regional, Estados Unidos, era al mismo tiempo miembro permanente del Consejo de Seguridad, situación que podría haber sido utilizada por éste para entorpecer el desarrollo del principio consagrado en el artículo 2 c) de la Carta de la OEA.

Lo más parecido a ello que existe en la Carta de la OEA serían las mencionadas facultades del Consejo Permanente según el capítulo XII, aunque estas sólo operarían efectivamente con la anuencia de ambas partes. El artículo 84 original¹⁹⁴ de este instrumento facultaba a las partes a pedir sus buenos oficios; además, aquél podía asistir a las partes y recomendar los procedimientos que considerase adecuados para el arreglo pacífico de las controversias. *“Si las partes así lo desean, el Presidente del Consejo trasladará directamente la controversia a la Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas”*. Agregaba el artículo 87 original¹⁹⁵ que: *“En el caso de que una de las Partes rehusare el ofrecimiento, la Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas se limitará a informar al Consejo Permanente sin perjuicio de realizar gestiones para reanudación de las relaciones entre las partes, si estuvieren interrumpidas, o para el restablecimiento de la concordia entre ellas.”*

Por consiguiente, quedaba descartada la acción unilateral en base a la Carta de la ONU, ya que la última parte del artículo sólo recomendaba un acercamiento entre las partes, lo cual podía ser fácilmente evitado por una de ellas al informar a la Asamblea General que no existió acuerdo entre las partes para que el Consejo Permanente y su organismo subsidiario interviniesen. Es importante agregar que el Protocolo de Cartagena de Indias modificó la mayor parte de las disposiciones del capítulo XII de la OEA¹⁹⁶, pero no cambió la esencia de sus disposiciones, manteniendo la incapacidad de acudir unilateralmente invocando la solución pacífica de controversias.

En cuanto a la Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas, esta tuvo un antecedente digno de rescatar: la Comisión Interamericana de Paz. Fue creada en la

¹⁹⁴ Artículo eliminado y reemplazado por uno nuevo por el Protocolo de Cartagena de Indias.

¹⁹⁵ Artículo eliminado y reemplazado por uno nuevo por el Protocolo de Cartagena de Indias.

¹⁹⁶ El artículo 87 fue reemplazado por el actual artículo 88, que dispone: *“Si el procedimiento de solución pacífica de controversias recomendado por el Consejo Permanente, o sugerido por la respectiva comisión ad hoc dentro de los términos de su mandato, no fuere aceptado por alguna de las Partes, o cualquiera de éstas declarare que el procedimiento no ha resuelto la controversia, el Consejo Permanente informará a la Asamblea General, sin perjuicio de llevar a cabo gestiones para el avenimiento entre las Partes o para la reanudación de las relaciones entre ellas.”*

Segunda Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de La Habana, en 1940. En 1948 no fue incluida en el Pacto de Bogotá. Esto último llama la atención, ya que tenía la facultad para velar por las buenas relaciones entre los países y, a iniciativa propia o a pedido de una de las partes, y aún a pedido de una tercera parte no involucrada en la disputa, podía actuar en calidad de oferente de los buenos oficios y en especie de una acción conciliadora.¹⁹⁷ Su capacidad de iniciativa era amplia y logró actuar efectivamente en muchas controversias, entre ellas:

- República Dominicana y Cuba en 1948 y en 1956.
- Haití y la República Dominicana en 1949
- Cuba y Perú en 1949.
- Guatemala, Honduras y Nicaragua en 1954.
- Situación del Caribe en 1949.
- Cuba y República Dominicana en 1951.
- Colombia y Perú en 1953.¹⁹⁸

Teniendo en cuenta que muchos de los países anteriormente señalados no habían ratificado el Pacto de Bogotá en aquel entonces, ¿Por qué no fue recogido e incluido, aunque fuese *a posteriori*, por los Estados contratantes del acuerdo? Sin duda, el actuar de dicho organismo parecía efectivo y aceptado por la mayoría. Paradójicamente, ocurrió todo lo contrario. En el Estatuto de 1956, se limitó su actuar, quitándole sus facultades de actuación tanto de oficio como por petición de una sola de las partes. Nos parece que su existencia original, así como su frustrada inclusión en el Pacto de Bogotá, estaban en armonía con el mandato del artículo 27 de la Carta de la OEA de no dejar ninguna controversia sin resolver, y con el espíritu pacificador que siempre había mostrado este continente.

Retomando el examen del Pacto de Bogotá expuesto por Leoro Franco, y a modo de resumen, cabe destacar que el resto de sus observaciones, fueron acerca de variados temas, como la discusión acerca de sus primeros artículos, el artículo XXXII y el arbitraje obligatorio, entre otros. Todo esto y más, fue expuesto por el CJI mediante su resolución II-13 de 1985, en que se presentó un Dictamen que tuvo por objeto tomar el documento del Relator como instrumento de trabajo y dar curso a la continuación del examen del Pacto de Bogotá, tarea que fue realizada en una serie de sesiones en agosto de 1985.

¹⁹⁷ LEORO FRANCO, G. Problema de la solución pacífica de controversias en el contexto interamericano, p. 217.

¹⁹⁸ Ibid, pp. 217-218.

En el Dictamen mencionado se efectuó la revisión crítica del acuerdo más extensa hasta la fecha, y fue acompañada de un proyecto de Pacto alternativo, denominado a su vez “Pacto de Bogotá”. Sobre esta, y sobre las reacciones que produjo, nos referiremos en el siguiente título.

V.2. Las conclusiones del CJI y la defensa de Jiménez de Aréchaga

V.2.1. El Dictamen de 1985 y sus proyectos de enmienda

El CJI propuso un proyecto de reforma al Pacto de Bogotá que recogió las inquietudes formuladas por la CEESI en los años setenta, y también las discusiones surgidas en el seno del propio Comité, entre los años 1984 y 1985.

El Dictamen emitido en 1985, se inicia con un resumen de los razonamientos del Relator Leoro Franco en el examen anterior, sobre los antecedentes del instrumento, reformas al sistema interamericano, relación entre el TIAR y el Pacto de Bogotá, y la necesidad de reformar este último instrumento. En consecuencia, realiza un examen del tratado, capítulo a capítulo, refiriéndose a los temas que el CJI consideró oportuno modificar, aportando fundamentos y opiniones minoritarias de algunos de los juristas miembros de aquel órgano. Para finalizar, presenta un nuevo proyecto de “Pacto de Bogotá”, producto de las modificaciones aprobadas por mayoría.

Llevaremos a cabo una relación de las principales enmiendas propuestas y discutidas por el CJI, divididas por capítulos del Pacto:

A. Capítulo primero

Las discusiones acerca de este capítulo fueron acerca de pocos artículos, pero muy importantes debido al carácter de normas limitativas para la aplicación del Pacto.

A.1. Artículo II:

Primero, se le criticó la redacción “inadecuada”¹⁹⁹ de su primer inciso, ya que en caso de “*reconocer la obligación de resolver*” las controversias internacionales antes de

¹⁹⁹ CJI/RES. II-13/1985. “Dictamen Examen del Tratado de Soluciones Pacíficas (“Pacto de Bogotá”) tomando en cuenta las reservas que le han formulado los Estados signatarios del mismo, así como

llevarlas al Consejo de Seguridad, de ser estas resueltas, no habría materia susceptible de ser llevada a la ONU. Se argumentó además que dificultaba la coordinación con los otros instrumentos interamericanos. Esto último se debía a la incompatibilidad que surge respecto del inciso primero del artículo II del Pacto con el artículo 24 de la Carta de la OEA, y por consiguiente, con los artículos 34 y 35 de la Carta de la ONU.

Segundo, con el objeto de dotarlo de mayor “precisión y amplitud”²⁰⁰, se aprobó agregar dos disposiciones: la primera, referente a los procedimientos especiales que puedan elegir las partes para llegar a una solución. Y, la segunda, referente a que el Pacto aliente y abarque algunas iniciativas que puedan emprender los Estados de la OEA. Para estos efectos, acordaron suprimir la parte final del inciso segundo, reemplazándola por dos incisos que vendrían a continuación:

“Además de los procedimientos establecidos en este Pacto, las Partes en una controversia podrán, de común acuerdo, optar por cualquier medio idóneo y expedito.

Asimismo, cualquier Estado o Grupo de Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos podrán, con el previo y expreso consentimiento de todas las partes en una controversia, prestar su concurso en la forma que estimen viable, a su solución pacífica.”

Tercero, se aprobó modificar el inicio del inciso segundo, que estipula: “*se suscite una controversia que*”, por “*en caso de que entre dos o más Estados signatarios exista una controversia que*”. Dicha modificación, abre la posibilidad a aplicar el tratado a controversias anteriores entre los países americanos. Esta fórmula ya estaba prevista para el arbitraje en el texto vigente (artículo XXXVIII).

Y cuarto, se propuso enmendar la expresión del inciso segundo: “*en opinión de las partes*”, por “*en opinión de uno de ellos*”, como estaba consagrado en el antiguo artículo 25 de la Carta de la OEA.²⁰¹ Esta tentativa, uno de los mayores obstáculos para poner en funcionamiento el sistema del Pacto de Bogotá, no fructificó.

A.2. Artículo VI:

Se tuvo en cuenta la observación realizada por el Relator Leoro Franco, de que este artículo, el cual consagra los principios de *res iudicata* y *pacta sunt servanda*, dejaba el

las razones que podrían tener algunos Estados para no ratificarlo a fin de determinar si, para asegurar su viabilidad, se requiere formular reformas a dicho instrumento”, p. 19.

²⁰⁰ Ibid, p. 20.

²⁰¹ Corresponde actualmente al artículo 26 de dicho acuerdo.

camino abierto para acciones legítimas de un Estado en relación a la nulidad o a la validez de un tratado, en virtud del capítulo V de la Convención de Viena.²⁰² Se estimó que aclarar esta disposición era redundante.²⁰³ Era difícil que se modificase el Artículo VI que constituye una de las disposiciones claves del Pacto para proteger los tratados existentes.²⁰⁴

A.3. Artículo VII:

Este artículo sobre la protección diplomática, es fiel reflejo de un principio de derecho internacional desarrollado por los países americanos, el cual tiene como antecedentes directos a las doctrinas Calvo y Drago. Sin embargo, generó diferencias debido a la manera en que fue formulado. A simple vista, impide que pueda prosperar cualquier reclamación diplomática para proteger a un nacional en casos en que debiese ser juzgado por la justicia interna del país respectivo. Pero, ahondando más en su lógica, termina con la frase *“cuando dichos nacionales hayan tenido expeditos los medios para acudir a los tribunales domésticos competentes del Estado respectivo”*, por lo que dejaría abierta la posibilidad de que dicha reclamación diplomática pueda darse. ¿En qué casos sucedería esto? En eventuales situaciones de denegación de justicia, lo que a juicio de algunos países podrían fundamentarse erróneamente.

Leoro Franco agregó que hubiese sido más categórico el texto del Pacto si hubiese formulado el artículo en los términos del antiguo artículo 15 de la OEA.²⁰⁵ Finalmente, se decidió mantener la norma tal como estaba.

Nos parece que los juristas del CJI estaban en lo correcto al discutir las intenciones del mencionado artículo, especialmente cuando es sabido que uno de los principales opositores a éste, durante la discusión del tratado, fue Estados Unidos. Una enmienda para hacer más concluyente la negativa ante la reclamación diplomática evidentemente no hubiese ayudado a que Estados Unidos ratificase el Pacto, pero tampoco lo ha hecho en

²⁰² LEORO FRANCO, G. Examen del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (“Pacto de Bogotá”) tomando en cuenta las reservas que le han formulado los Estados signatarios del mismo, así como las razones que podrían tener algunos Estados para no ratificarlo a fin de determinar si para asegurar su viabilidad se requiere formular reformas a dicho documento, p. 12.

²⁰³ CJI/RES. II-13/1985. “Dictamen Examen del Tratado de Soluciones Pacíficas (“Pacto de Bogotá”) tomando en cuenta las reservas que le han formulado los Estados signatarios del mismo, así como las razones que podrían tener algunos Estados para no ratificarlo a fin de determinar si, para asegurar su viabilidad, se requiere formular reformas a dicho instrumento”, p. 24.

²⁰⁴ En la época, Ecuador mantenía una diferencia con el Perú sobre la validez del Protocolo de 1942, sobre sectores de la frontera común.

²⁰⁵ Actual artículo 16 de la Carta de la OEA: *“La jurisdicción de los Estados en los límites del territorio nacional se ejerce igualmente sobre todos los habitantes, sean nacionales o extranjeros.”*

los términos actuales del artículo VII. Por otro lado, podría ser un incentivo para varios de los países americanos que aún no son Estados contratantes.

B. Capítulo segundo

Esta sección del Pacto fue objeto de observaciones menores. Quizás la más significativa es la propuesta de modificar los artículos IX y XI, a fin de que los *“ciudadanos eminentes de cualquier Estado Americano”*, pudiesen ser *“personas eminentes de cualquier nacionalidad”*.²⁰⁶

C. Capítulo tercero

La tercera parte del Pacto fue motivo de mayores discusiones que la segunda, pero no consideramos que estas sean cruciales para su funcionamiento. A grandes rasgos, se concluyó que, en cuanto al procedimiento de conciliación, *“debiera simplificarse el método de conformar las Comisiones de Investigación y Conciliación que, en el Pacto, demanda de una serie de notas bilaterales entre los Estados Partes y un gran número de conciliadores, a más del Cuadro Permanente de Conciliadores Americanos.”*²⁰⁷ Se acordó la modificación de varios artículos (XVII, XVIII y XIX) con el fin de simplificar la manera de configurar las comisiones indicadas.

Por otro lado, es importante señalar una propuesta de Herrera Mercaño y del relator Leoro Franco: la conciliación obligatoria. A pesar de que estos juristas la plantearon con pequeñas diferencias, la idea era darle un gran protagonismo a ese medio diplomático²⁰⁸. Esto no era nuevo, existía en el artículo 1 de la Convención General de Conciliación Interamericana (1929) y en el artículo 4 de la Convención Europea para el Arreglo Pacífico de las Controversias (1957). La nueva disposición prescribiría que: *“Las Altas Partes Contratantes someterán a la Conciliación todas las controversias que existan entre ellas”*.²⁰⁹ De ser así, este procedimiento pasaba no sólo a desbancar a la solución judicial

²⁰⁶ CJI/RES. II-13/1985. “Dictamen Examen del Tratado de Soluciones Pacíficas (“Pacto de Bogotá”) tomando en cuenta las reservas que le han formulado los Estados signatarios del mismo, así como las razones que podrían tener algunos Estados para no ratificarlo a fin de determinar si, para asegurar su viabilidad, se requiere formular reformas a dicho instrumento”, p. 25.

²⁰⁷ Ibid. p. 26.

²⁰⁸ Monroy Cabra apoya la implementación de la conciliación obligatoria en el sistema interamericano. MONROY CABRA, M. G. Op. Cit., p. 558.

²⁰⁹ CJI/RES. II-13/1985. “Dictamen Examen del Tratado de Soluciones Pacíficas (“Pacto de Bogotá”) tomando en cuenta las reservas que le han formulado los Estados signatarios del mismo, así como las razones que podrían tener algunos Estados para no ratificarlo a fin de determinar si, para asegurar su viabilidad, se requiere formular reformas a dicho instrumento”, p. 27.

como medio principal del acuerdo, sino también a desentenderse de su relación con la CIJ ordenada por el artículo XXXII.

Leoro Franco argumentó que el Pacto no contenía ninguna cláusula “obligatoria” para los Estados Partes, ya que ante una determinada controversia no estaban obligados a acudir a un medio determinado. Este tema, como dijese el profesor Herdocia Sacasa en el capítulo IV de este trabajo, es el “*nudo gordiano*” de los tratados sobre solución pacífica de controversias. Según el relator del CJI, la supuesta obligatoriedad solamente ocurría si una de las partes voluntariamente acudía a la CIJ. En este sentido, defendía la conciliación como una manera de salvar aquella omisión. De todas formas, a través de la conciliación no puede ejercerse la jurisdicción, por tanto, aquel remedio no significa “desatar” el *nudo gordiano*.

D. Capítulo cuarto

“Los proyectos tienen alcances fundamentales en lo relativo al recurso ante la Corte Internacional de Justicia y Arbitraje”.²¹⁰ La mayor cantidad de críticas, y por ende, de propuestas de enmiendas, apuntaron al cuarto capítulo del tratado. Aquello no fue una sorpresa, ya que el papel otorgado a la CIJ por el Pacto de Bogotá fue objeto de desavenencias desde 1948, y esta no sería la excepción.

D.1. Artículo XXXI:

El artículo sobre la aceptación *ipso facto* de la jurisdicción de la CIJ sin necesidad de ninguna cláusula adicional, elemento más novedoso del tratado, no fue objeto de mayores diferencias. A excepción de una propuesta de Luis Herrera Marcano²¹¹ que sólo recibió un voto, se decidió mantener esta norma tal y como estaba. Esto demuestra, que a pesar de la casi inexistente aplicación del Pacto hasta la fecha, el acceso a la CIJ no era realmente resistido por muchos, sino que el automatismo que establecía el artículo XXXII.

D.2. Artículo XXXII:

A diferencia del primer artículo del capítulo cuarto, este sí fue objeto de numerosas tentativas de enmienda. Se criticó principalmente el “*automatismo*” que genera esta norma. Esto significa, que ante el fracaso de otro medio, en este caso la conciliación, las partes se ven obligadas a someterse a otro medio, la solución judicial. “El problema que entraña este

²¹⁰ INFANTE CAFFI, M.T. El Pacto de Bogotá: vigencia y propuestas de reforma, p. 71.

²¹¹ El jurista venezolano pretendía modificar el artículo de la siguiente manera: “*Al ratificar el presente tratado o en cualquier momento posterior, cada Estado podrá declarar que reconoce, sobre la base de la reciprocidad, respecto a cualquier otro Estado Americano (...).*” Después continuaba igual al original.

automatismo consiste en que las Partes se ven obligadas a llevar una controversia acaso a métodos o procedimientos que no sean lo más apropiados”.²¹² A esto, se agregó que dicho mecanismo sería una de las principales responsables de la gran cantidad de reservas y de Estados que no se habían adherido al acuerdo.

La enmienda propuesta, que contó con seis votos a favor y uno en contra, fue la siguiente:

“Cuando el procedimiento de conciliación anteriormente establecido conforme a este Tratado no llegare a una solución y si las Partes así lo acordaren al comienzo de dicho procedimiento, cualquiera de ellas (...).”²¹³

Podría pensarse que la inclusión de un acuerdo preliminar de acudir a la CIJ, terminaría con el automatismo del Pacto, y generaría la entrada de más países americanos al tratado.

Pero, las tentativas de enmiendas al capítulo cuarto no se quedaron ahí, ya que se propuso, a su vez, la supresión de los artículos XXXIII, XXXIV y XXXV, idea aprobada por el Comité.

El artículo XXXV era el otro generador del automatismo del Pacto, ya que al declararse la CIJ incompetente por motivos distintos a los señalados en los artículos V, VI y VII, las Partes quedaban obligadas a someter la controversia a un arbitraje. Con su eliminación, se quitaría la única norma del Pacto de Bogotá que prescribe el arbitraje obligatorio.

La reprobación del arbitraje regulado por el Pacto de Bogotá, se debía a que mediante el automatismo del artículo XXXV, se llegaba a una forma de solución como el “*arbitraje en rebeldía*”. Esto sucedía, toda vez que si una de las partes, en los casos en que procedía el arbitraje obligatorio, no participaba del procedimiento, el tratado tenía reglas en su capítulo quinto que permitían continuar sin la parte reticente. Tanto el compromiso como el tribunal podían alcanzarse sin la intervención de uno de Estados en conflicto, generando un proceso en rebeldía de éste.

²¹² LEORO FRANCO, G. Examen del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (“Pacto de Bogotá”) tomando en cuenta las reservas que le han formulado los Estados signatarios del mismo, así como las razones que podrían tener algunos Estados para no ratificarlo a fin de determinar si para asegurar su viabilidad se requiere formular reformas a dicho documento, p. 9.

²¹³ Después sigue de igual forma como lo estipula el artículo XXXII original del Pacto de Bogotá.

En resumen, de acuerdo con las modificaciones planteadas al capítulo cuarto, la jurisdicción compulsiva existiría solamente en el artículo XXXI, en su texto vigente, y en el XXXII, conforme a la modificación planteada.

E. Capítulo quinto

El capítulo del Pacto que regula el arbitraje, perdía importancia después de una eventual supresión del artículo XXXV. Esto último, implicaba naturalmente la modificación o eliminación de varias disposiciones del capítulo quinto. Se propuso enmendar diversos artículos, especialmente los referidos a la composición del tribunal y del compromiso, considerados dañinos por conllevar al *“arbitraje en rebeldía”*.

E.1. Artículo XXXVIII:

La norma que abría el nuevo capítulo establece el arbitraje facultativo. Una vez eliminado el obligatorio del sistema del Pacto, el facultativo sería el único que operaría. Se aprobó eliminar la primera parte del artículo, ya que hacía alusión al artículo XXXV.

E.2. Artículo XXXIX:

Se acordó eliminar este artículo, al considerarse que sin el artículo XXXV no hacía falta mantenerlo.

E.3. Artículo XL:

Al igual que los anteriores artículos, se aprobó modificar su primera parte, debido a que el plazo de dos meses ya no podía contarse desde la notificación de la decisión de la Corte (debido a la eventual eliminación del artículo XXXV), sino que debía serlo desde la fecha del acuerdo entre las partes de resolver una determinada controversia mediante arbitraje.

Además, como resultado de la eliminación del artículo XXXIX se le reubicó en la numeración XLI, mientras que el XLI original se trasladó al XL.

E.4. Artículo XLIII:

Esta norma, junto al artículo XLV, fueron consideradas por el CJI las responsables de la existencia del *“arbitraje en rebeldía”*. El inciso segundo del artículo original estipula que: *“Si no se llegase a un acuerdo sobre el compromiso dentro de tres meses contados desde la instalación del tribunal, el compromiso será formulado, con carácter obligatorio para las partes, por la Corte Internacional de Justicia, mediante el procedimiento sumario.”*

En primer lugar, se acordó modificar la expresión *“instalación”* por *“integración”*. Y en segundo lugar, para contrarrestar el papel de la CIJ en la formulación de un compromiso

sin participación de una de las partes, se acordó agregar al final del artículo, la siguiente expresión: “*A menos que tales Partes encomienden la formulación de dicho compromiso al Tribunal*”. Esta regla tenía como antecedente directo al artículo IV, párrafo segundo, del Tratado General de Arbitraje Interamericano (1929).

E.5. Artículo XLV:

Suprimido el artículo XXXV, y modificado el XLIII, sólo restaba modificar el XLV para eliminar cualquier posibilidad de “*arbitraje en rebeldía*”. Esta norma, prescribe que en caso de que una de las partes no hiciera la designación del árbitro y la presentación de su lista de candidatos, dentro del término previsto en el artículo XL, “*la otra parte tendrá el derecho a pedir al Consejo de la Organización que constituya el Tribunal de Arbitraje*”. Se decidió eliminar este artículo.

F. Capítulo sexto

El CJI consideró que el artículo L, el único de este capítulo, no debía modificarse. Se indicó que en caso de que una de las partes quisiera acudir directamente al Consejo de Seguridad de la ONU (Artículo 52, párrafo 4), en vez de la Reunión de Consulta indicada en esta norma, podía hacerlo en virtud del reformado artículo II del acuerdo.²¹⁴ La desconfianza en el carácter “regional” del acuerdo, y la confianza en ese órgano de la ONU volvía a manifestarse en esta última aclaración.

G. Capítulo séptimo

Respecto a su solitario artículo LI, y acogiendo una propuesta de enmienda de Emilio O. Rabasa, se aprobó incluir al CJI como órgano al que igualmente pudiera solicitársele una opinión consultiva. Se opuso en voto razonado Manuel A. Vieira, señalando que el CJI carecía de funciones jurisdiccionales, como las que ejerce la CIJ.²¹⁵

H. Capítulo octavo

No se aprobaron enmiendas a ninguno de los artículos del capítulo final del Pacto de Bogotá. Sólo existió una idea de Herrera Marcano tendiente a incluir un artículo que hiciera referencia a la Convención Americana de Derechos Humanos, pero fue considerada una alusión innecesaria.

²¹⁴ CJI/RES. II-13/1985. “Dictamen Examen del Tratado de Soluciones Pacíficas (“Pacto de Bogotá”) tomando en cuenta las reservas que le han formulado los Estados signatarios del mismo, así como las razones que podrían tener algunos Estados para no ratificarlo a fin de determinar si, para asegurar su viabilidad, se requiere formular reformas a dicho instrumento”, p. 33.

²¹⁵ Ibid, p. 57.

V.2.2. El Proyecto colombiano

Colombia presentó su propio Proyecto de Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas en 1986. Este tomó las bases fundamentales propuestas por el CJI, incorporó las observaciones que hicieron varias delegaciones en el Grupo de Trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente, e incluyó las propuestas de la delegación colombiana adicionando disposiciones relativas a nuevas atribuciones de los órganos de la OEA.²¹⁶ Esto último implicaba en la práctica, que en virtud del Pacto, terceros Estados no Partes en el instrumento, tendrían competencia para intervenir en el fondo de controversias internacionales, a petición de una de las Partes.²¹⁷

El país sudamericano planteó un nuevo capítulo séptimo, compuesto por cinco artículos, regulando la intervención directa del Consejo Permanente en la solución de controversias entre Estados americanos. Llama la atención el capítulo XLVIII de este proyecto, el cual prescribía que en caso de que una controversia fuese una *“amenaza para la paz”* y ante el fracaso de una Reunión de Consulta, esta última *“determinará las responsabilidades por la ruptura de las negociaciones y señalará las medidas que deben tomarse para asegurar el mantenimiento de la paz.”* Una reforma de este estilo hubiese dotado al órgano indicado de facultades semejantes a las detentadas por el Consejo de Seguridad de la ONU. Resulta dudoso creer que un Pacto Americano de Solución Pacífica de Controversias propuesto en esos términos hubiese alentado a más países a ser parte de él.

Por último, hubo otros cambios menores que la delegación colombiana realizó al proyecto del CJI. El más importante fue el del artículo II, modificando la expresión *“en opinión de las partes”* por *“en opinión de uno de ellos”*.

V.2.3. La defensa de Jiménez de Aréchaga

La réplica a los proyectos de reforma del Pacto de Bogotá efectuados durante la década de los ochenta tuvo como máximo exponente al jurista uruguayo y Presidente de la CIJ entre 1976 y 1979, Eduardo Jiménez de Aréchaga. En el Anuario Jurídico

²¹⁶ INFANTE CAFFI, M.T. El Pacto de Bogotá: vigencia y propuestas de reforma, p. 72.

²¹⁷ Ibid.

Interamericano de 1986, presentó un breve texto, en el cual consignó punto por punto los razonamientos tendientes a rechazar de plano las enmiendas más relevantes que se propusieron. En el presente subtítulo se abordarán resumidamente sus observaciones más importantes.

Paradójicamente, al mismo tiempo que se discutían los cambios a un tratado que había sido prácticamente inaplicado, comenzó a ventilarse en la CIJ unos de los primeros casos en que se invocó el Pacto de Bogotá como título de jurisdicción, ya que Nicaragua, el 28 de julio de 1986, inició procedimientos contra Costa Rica y Honduras, fundados en el artículo XXXI del Pacto. En este sentido, Jiménez de Aréchaga estimó que las discusiones eran inoportunas. Además, consideró que las reformas eran susceptibles de varias críticas sobre el fondo:

1. Recordó que en 1971 fue justamente el CJI quien consideró que el mejor medio para consolidar y perfeccionar el sistema interamericano de paz era la ratificación del Pacto de Bogotá por aquellos Estados que no lo hubieran hecho.
2. La enmienda al artículo XXXII hace desaparecer el carácter obligatorio del arreglo judicial derivado de una conciliación fallida. Primero, la considera un “retroceso enorme”²¹⁸ respecto de uno de los aspectos fundamentales del Pacto. Segundo, la estima incorrecta dentro de la lógica jurídica, ya que las partes pueden someter su controversia a la Corte en cualquier momento, y no necesariamente “*al comienzo del procedimiento de conciliación*”.²¹⁹ Tercero, arguye que la Corte en sentencias recientes²²⁰ ha reconocido que es siempre posible abstraer los aspectos jurídicos de una cuestión que reviste caracteres políticos. Por tanto, una de las razones de la modificación, lograr la entrada de Estados Unidos, no se cumpliría, ya que este no quedaría exento de someterse ante la CIJ por controversias políticas. Cuarto, advierte que la verdadera función del artículo XXXII es impedir que un Estado tenga una excusa fácil para intentar eludir el arreglo judicial o el arbitraje

²¹⁸ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. Op. Cit., p. 5.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Hace referencia al caso de los diplomáticos estadounidenses secuestrados en Teherán. Ver en CIJ. United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran). Sentencia del 24 de mayo de 1980. ICJ Reports 1980.

obligatorio, alegando que la cuestión suscitada no cabe en el artículo XXXI²²¹.

3. Considera que la eliminación del artículo XXXV, y por tanto, del arbitraje obligatorio, es una regresión. Primero, porque en caso de sólo permanecer el arbitraje facultativo en el Pacto, pierde razón el capítulo V del tratado. Estipular que las Partes tienen la “*facultad de someter a arbitraje, si se pusieren de acuerdo en ello, (...)*”, es “ocioso e inapropiado repetirlo en un tratado internacional”.²²² Segundo, debido a que, al ser facultativo, el nombramiento de árbitros y el “*cuasi-compromiso*”²²³, serían materia de un compromiso *ad-hoc* indispensable. Tercero, suprimir el carácter obligatorio del arbitraje, supone un marcado retroceso respecto de todos los tratados que constituyen la tradición latinoamericana en materia de arbitraje. Especialmente, en relación al Tratado de 1929, el cual consideraba obligatorio el arbitraje al menos para las controversias jurídicas.
4. En observaciones de menor importancia, critica la eliminación del artículo XXXVI sobre las Salas de la Corte, la reforma del artículo LI, mediante la cual se propone realizar opiniones consultivas al CJI, y las enmiendas efectuadas al procedimiento de conciliación, en particular, sobre la forma de constituir las comisiones permanentes.
5. Respecto de las críticas acerca de la excesiva utilización del artículo 7 del TIAR en lugar del Pacto de Bogotá, explica que hay que diferenciar los conceptos de “*peace-keeping*” y “*peace-making*”, ya que la mayoría de los casos en que dicha norma se invocó fue respecto de la primera noción, para acordar medidas preventivas o suspensivas de hostilidades. Aún así, si hubiese sido respecto de la segunda idea, pone en evidencia un defecto de la Carta de la OEA, al negar acciones unilaterales o de iniciativa propia. En este punto, el jurista uruguayo converge con la crítica esgrimida por Leoro Franco, respecto a la inexistencia de un organismo con aquellas facultades, más aún después de la reforma de la Comisión Interamericana de Paz. Esta concordancia entre los autores pudiese ser considerada a futuro como una idea a desarrollar.

²²¹ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. Op. Cit., p. 6.

²²² Ibid.

²²³ Ibid.

6. Contraviene el razonamiento de que el Pacto se ha utilizado muy rara vez, por dos motivos. Primero, últimamente se había invocado en varias ocasiones. Y segundo, “no cabe medir la eficacia de estos acuerdos de pacificación por la frecuencia o no de su utilización, ya que su mera existencia ejerce una función preventiva (...).”²²⁴
7. Ante la idea de reformar el Pacto por el escaso número de ratificaciones, responde que esto no debiese ser así. Primero, la reforma planteada no significaría necesariamente un aumento de las ratificaciones. Segundo, el número de éstas es considerable, y mayor a cualquier Pacto americano sobre solución pacífica de controversias anterior. Agrega, que entre los catorce Estados contratantes, figuran seis de los diez Estados sudamericanos, todos con fronteras comunes con otros ratificantes. México y cuatro de los seis Estados centroamericanos, limítrofes entre sí, también son Partes del acuerdo. Y por último, dos países del Caribe limítrofes entre sí, Haití y la República Dominicana, han ratificado el tratado. Los Estados americanos restantes, que no han firmado o ratificado, no serían atraídos a hacerlo por la reforma planteada por el CJJ, principalmente, debido a que se mantienen los artículos V, VI y VII.
8. Otra de las críticas al Pacto, el gran número de reservas, no sería del todo cierta, ya que sólo hay cuatro Estados no ratificantes que han formulado reservas.²²⁵ Sumado a esto, la eventual reforma, no implicaría que aquellos Estados retiren sus reservas, e incluso, probablemente sumaría nuevas reservas entre los actuales Estados Partes.
9. En cuanto al automatismo del Pacto, defiende que sería un aspecto destinado a aumentar su eficacia y a dar cumplimiento a la exigencia del artículo 26 de la Carta de la OEA. Respecto al automatismo entre conciliación y arreglo judicial, señala que respalda la efectividad de ese medio diplomático, al mismo tiempo que desalienta los planteamientos carentes de toda base jurídica.²²⁶ Y respecto al automatismo entre

²²⁴ Ibid, p. 8.

²²⁵ Hoy en día la situación ha cambiado, y quedan aún menos, ya que Bolivia retiró su reserva para ratificar el Pacto en 2013.

²²⁶ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. Op. Cit., p. 9. En este mismo sentido, Robledo Verduzco defiende el automatismo del Pacto como una virtud más que una falencia. Ver en GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, A. (2008). El “Pacto de Bogotá” sobre Soluciones Pacíficas a la luz del caso relativo a las acciones armadas Fronterizas y Transfronterizas entre Nicaragua y Honduras (CIJ). En: Derecho Internacional, Temas Selectos, 5ª ed. Ciudad de México, México, Instituto de investigaciones jurídicas. pp. 59-86.

arreglo judicial y arbitraje obligatorio, también filtra las demandas infundadas, rechazándolas, y cerrando la puerta al arbitraje obligatorio.²²⁸

10. El “*arbitraje en rebeldía*”, uno de los puntos más criticados por el CJI, fue refrendado por Jiménez de Aréchaga, quien indicó que es un corolario inevitable del carácter obligatorio del arbitraje, tal como el artículo 53 del Estatuto de la Corte permite el juicio en rebeldía en caso de existir jurisdicción obligatoria.²²⁹
11. Defiende que los Estados contratantes del Pacto de Bogotá tienen un derecho adquirido, y un interés legítimo en preservar los vínculos de jurisdicción y arbitraje obligatorio entre ellos, especialmente entre los limítrofes. Más aún, en virtud del artículo 40, párrafos 1 y 2, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, no sería posible que los Estados que no son parte tengan legitimidad o derecho para promover la reforma de un tratado del que no son Estados contratantes. Los tratados, según aquella Convención, son patrimonio de los Estados que han consentido en obligarse por él.²³⁰
12. Critica fuertemente que el proyecto del CJI tome el nombre del Pacto de Bogotá, derogándolo tácitamente, y sustituyéndolo como el acuerdo al que hace mención el artículo 26 de la OEA. Lo anterior, podría generar que algunos Estados ratificantes de la Carta fundacional quisieran desligarse de cumplir sus obligaciones adquiridas.
13. Para finalizar, hace énfasis en que la CJI fue mucho más allá de la tarea que le encomendó la Asamblea General mediante su resolución AG/RES.680 de 1983, y que el proyecto propuesto no satisface las exigencias del artículo 26 de la Carta de la OEA, en cuanto a “*no dejar que ninguna controversia que surja entre los Estados Americanos pueda quedar sin solución definitiva dentro de un plazo razonable.*”

El Pacto de Bogotá, instrumento jurídico de vanguardia en materia de solución pacífica de controversias, sufrió intentos de enmienda desde sus primeros años de existencia, y también, de una casi inexistente aplicación práctica. Sin embargo, logró permanecer inalterado, ya sea por la falta de un mejor acuerdo, por las robustas

²²⁸ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. Op. Cit., p. 6.

²²⁹ Ibid, p. 10.

²³⁰ Ibid.

defensas en su favor, o por la falta de voluntad política de las Partes, o de su interés. Las propuestas del CJI y de la delegación colombiana no recibieron el apoyo necesario dentro de la Asamblea General de la OEA, y fueron finalmente desechadas. No nos corresponde a nosotros valorar el mérito de éstas en general, ni tampoco de la defensa de Jiménez de Arechaga. Pero, con el beneficio del tiempo transcurrido hasta la fecha, sí podemos afirmar que el jurista uruguayo salió favorecido con la llegada de las siguientes décadas, ya que, y como señalaremos en el capítulo séptimo de este trabajo, desde las demandas de Nicaragua en 1986, existió un “*resurgimiento del Pacto de Bogotá*”. Hoy en día, se pueden criticar muchos elementos del texto del tratado, pero ya no se puede protestar sobre su falta de aplicación práctica.

VI. Funcionamiento. El Pacto de Bogotá ante los tribunales internacionales. **Análisis de algunos artículos en particular**

Una vez realizado el análisis de las características del Pacto de Bogotá, es necesario estudiar su funcionamiento. Para efectuar esta tarea, examinaremos algunos artículos del tratado a la luz de ciertos casos, los cuales sirven para evidenciar cómo operan sus mecanismos en la práctica.

Debido a que el Pacto de Bogotá permaneció casi tres décadas sin ser utilizado, se le consideró más como un texto jurídico de valor académico, que como un tratado eficaz para solucionar pacíficamente las controversias del continente americano. Muchos autores señalaron que era un instrumento anticuado e impracticable debido a sus disposiciones y a la falta de un propósito común.²³¹ A su vez, la profesora Infante Caffi advierte que la actuación de la CIJ ha evidenciado otras facetas del acuerdo²³²,

*“The scope and technicalities of the Pact have been made apparent by successive judicial processes where its clauses have called for interpretation, demonstrating the complexities of the interplay between general principles and the jurisdiction of the Court as one of the fundamental characteristics of the Pact.”*²³³

²³¹ INFANTE CAFFI, M.T. The Pact of Bogota: Cases and Practice, p. 88.

²³² Ibid.

²³³ Ibid.

Además, la misma autora entiende la estructura del tratado como un desafío a la lógica jurídica²³⁴, por lo cual debemos ir paso a paso recorriendo sus acertijos esenciales.

Algunos casos llevados ante la CIJ, como el “Border and Transborder Armed Actions (Nicaragua v Honduras)”, “Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v Colombia)” y “Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v Chile)”, servirán para ilustrar el funcionamiento de un tratado complejo, que ha sido aplicado sostenidamente. Esto no implica que para algunos Estados su función ideal de no dejar ninguna controversia sin resolver, puede resultar demasiado amplia.

Las disposiciones a analizar serán los artículos II, IV, VI, XXXI y XXXII.

VI.1. Artículo II, caso “Border and Transborder Armed Action (Nicaragua v. Honduras)”

VI.1.1. El conflicto entre universalismo y regionalismo

El artículo II inciso primero remarca la importancia del ámbito regional frente al sistema universal, señalando que:

“Las Altas Partes Contratantes reconocen la obligación de resolver las controversias internacionales por los procedimientos pacíficos regionales antes de llevarlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.”

Esta norma prescribe la “obligación” de resolver las disputas antes de llevarlas al Consejo de Seguridad. Como se ha indicado previamente, los países americanos quisieron idear un sistema en que el protagonismo en materia de solución pacífica de controversias estuviera en el seno de la organización regional, antes de que actuase el Consejo de Seguridad de la ONU. En un sentido literal, se entiende que los Estados contratantes que mantienen una controversia, no pueden acudir directamente al organismo de las Naciones Unidas. No obstante, si se interpreta la norma armónicamente junto a la Carta de la OEA y a la Carta de la ONU, el mandato del artículo II inciso primero del Pacto se diluye.

En primer lugar, el artículo 52.2 de la Carta de la ONU contiene una norma que va en el mismo sentido, pero no en términos tan categóricos como la del Pacto de Bogotá.

²³⁴ Ibid, p. 92.

Estipula que los Estados Partes en acuerdos regionales “*Harán todos los esfuerzos posibles*” por solucionar sus controversias antes de dirigirse al Consejo de Seguridad. Esta norma puede leerse como que no “obliga” a realizar una acción, sino que recomienda un determinado comportamiento. Asimismo, el mismo artículo 52 en su numeral cuarto, advierte que este no afecta en manera alguna la aplicación de los artículos 34 y 35, los que conceden al Consejo de Seguridad la facultad de investigar cualquier controversia susceptible de poner en peligro la paz y seguridad, así como también la de cada Estado miembro de llevarlas a la atención de este órgano. Y en segundo lugar, el artículo 24 inciso segundo de la Carta de la OEA reitera lo expuesto en el artículo 52.4 de la Carta de la ONU.²³⁵ Los autores Monroy Cabra y Gomez-Robledo Verduzco señalan al respecto, que no se ha establecido una “doble instancia”, por lo cual no es necesario agotar el procedimiento regional antes de acudir a las Naciones Unidas.²³⁶ La elección dependerá de las consideraciones políticas y circunstancias de cada caso.²³⁷

En consecuencia, el carácter regionalista del artículo II inciso segundo del Pacto de Bogotá no es incompatible con las normas de la Carta de la ONU, las cuales predominan en virtud de su carácter constitucional (artículos 103 de la Carta de la ONU y 30 de la Convención de Viena). Antes del Protocolo de Cartagena de Indias de 1985, la interpretación de esta norma no era tan sencilla, ya que el antiguo artículo 23 de la Carta de la OEA exigía que todas las controversias fueran resueltas antes de ser llevadas al Consejo de Seguridad, sin hacer referencia a los artículos 34 y 35 de la Carta de la ONU. Esto generó incertidumbre jurídica, y se ventilaron cuestiones de competencia entre la OEA y el Consejo de Seguridad²³⁸. Existieron casos llevados al Consejo de Seguridad y remitidos por éste a la OEA²³⁹, casos de competencia paralela²⁴⁰, y otros en que únicamente actuó la OEA²⁴¹.

En conclusión, el sistema interamericano se basa en un *regionalismo compatible*²⁴², que reconoce que la responsabilidad principal en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales es asumida por la ONU, mientras que la organización regional, la OEA,

²³⁵ En este mismo sentido quedó estipulado en el artículo 2º del Protocolo de Reformas al TIAR de San José, Costa Rica, 1975.

²³⁶ MONROY CABRA, M. G. Op. Cit., p. 562 y GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, A., Op. Cit., p. 85.

²³⁷ MONROY CABRA, M. G. Op. Cit., p. 565.

²³⁸ Ibid, pp. 564-565.

²³⁹ Cuba (1960-1961), crisis de los misiles en Cuba (1962), Haití (1963) y Panamá (1964)

²⁴⁰ República Dominicana (1965) y la cuestión del Atlántico Sur (1982).

²⁴¹ Casos de Nicaragua y Granada.

²⁴² GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, A. Op. Cit., p. 85.

posee un ámbito de acción que es reconocido por la organización universal. Según un autor, se trata de un poder delegado.²⁴³

VI.1.2. El agotamiento de los recursos previos

El Artículo II inciso segundo prescribe una condición precedente para el acceso a los procedimientos de solución pacífica contenidos en el Pacto de Bogotá. Se ha discutido sobre la forma en que este artículo determina la admisibilidad de un caso.²⁴⁴ Esta norma señala lo siguiente:

“En consecuencia, en caso de que entre dos o más Estados signatarios se suscite una controversia que, en opinión de las Partes, no pueda ser resuelta por negociaciones directas a través de los medios diplomáticos usuales, las partes se comprometen a hacer uso de los procedimientos establecidos en este Tratado en la forma y condiciones previstas en los artículos siguientes, o bien de los procedimientos especiales que, a su juicio, les permitan llegar a una solución.”

El primer medio de solución pacífica de controversias reconocido por el Pacto de Bogotá es la negociación diplomática.²⁴⁵ En este sentido, el sistema del Pacto prevé que la negociación directa sea una primera etapa, y después que ha sido infructuosa, los otros medios diplomáticos y jurisdiccionales establecidos en el tratado, operarán. En cuanto a los medios jurisdiccionales, el medio principal es la solución judicial y el arbitraje, es subsidiario.

El inciso segundo marca una diferencia del instrumento regional frente al universal, ya que la exigencia de agotar las negociaciones previas como exigencia para recurrir a la CIJ, no es parte del sistema general de este tribunal:

“Negotiation and judicial settlement are enumerated together in Article 33 of the Charter of the United Nations as means for the peaceful settlement of disputes.”²⁴⁶

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ INFANTE CAFFI, M.T. The Pact of Bogota: Cases and Practice, p. 92.

²⁴⁵ GARCÍA-CORROCHANO MOYANO, L. Op. Cit., p. 52.

²⁴⁶ CIJ. Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey). Sentencia del 19 de diciembre de 1978, ICJ Reports 1978, p. 12, pár. 29.

*“Neither in the Charter nor otherwise in international law is any general rule to be found to the effect that the exhaustion of diplomatic negotiations constitutes a precondition for a matter to be referred to the Court.”*²⁴⁷

En adición, es importante recalcar que la negociación no puede manipularse con el fin de acomodar etapas, ya que está íntimamente ligada a ciertas reglas y principios, especialmente el de la buena fe. Se negocia para llegar a acuerdos, que pueden no alcanzarse.²⁴⁸

Para saber si corresponde pasar a otros medios planteados por el artículo II, hay que responder a dos interrogantes:

- ¿Qué se entiende por negociación directa? El profesor Monroy Cabra la define como “todas aquellas gestiones directas entre los Estados para resolver sus controversias. Las negociaciones pueden llevarse a cabo entre las cancillerías o mediante una conferencia internacional.”²⁴⁹ Existe una negociación directa cuando dos Estados intercambian ideas, sobre temas de fondo o procedimentales, en torno a la solución de una controversia sin la intervención de un tercero.
- El Pacto exige que la controversia, “*en opinión de las Partes*”, no pueda ser resuelta mediante la negociación directa. La pregunta que surge es si debe existir un acuerdo entre los Estados contratantes en que dicha disputa no pudo resolverse de aquella manera. Esta frase, puede limitar la eficacia del tratado porque no es fácil que exista acuerdo entre las partes al respecto,²⁵⁰ y por la dificultad de determinar *cuándo* han fallado las negociaciones.

El artículo II del Pacto, al ser invocado en el caso *Nicaragua v Honduras*, fue interpretado por la CIJ, que advirtió una diferencia lingüística entre la versión francesa del instrumento y las demás. El tema fue también discutido por las partes.

²⁴⁷ CIJ. Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria), Sentencia del 11 de junio de 1998, ICJ Reports 1998, p. 32, párr. 56.

²⁴⁸ HERDOCIA SACASA, M. El resurgimiento del Pacto de Bogotá, p. 56. Este principio fue desarrollado en extensión por la CIJ en el caso Plataforma del Mar del Norte, “*the parties are under an obligation to enter into negotiations with a view to arriving at an agreement, and not merely to go through a formal process of negotiation as a sort of prior condition for the automatic application of a certain method of delimitation in the absence of agreement (...)*”. Ver en CIJ. North Sea Continental Shelf. (Federal Republic of Germany/Netherlands), Sentencia del 20 de febrero de 1969, ICJ Reports, p. 47, párr. 85.

²⁴⁹ MONROY CABRA, M. G. Op. Cit., p. 550.

²⁵⁰ Ibid, p. 571.

VI.1.3. Border and Transborder Armed Actions (Nicaragua v Honduras)

Este caso, vinculado a la presencia de fuerzas irregulares de la llamada “contra” en el territorio de un tercer Estado, es importante en este estudio por varias razones. Primero, fue el que rompió con décadas de no invocación del instrumento. En palabras del profesor Remiro Brotóns, el “beso que despertó a la bella durmiente”²⁵¹. Segundo, porque las discusiones centrales recayeron sobre la interpretación del artículo II. Y, tercero, porque se estableció un precedente sobre la posición del límite para que opere la jurisdicción de la CIJ.

El primer conflicto que surgió respecto del artículo II, fue la diferencia idiomática respecto del inciso segundo entre las versiones auténticas del tratado. Por una parte, la francesa utiliza los términos “*de l’avis de l’une des parties*”. Y las versiones en castellano, inglés y portugués emplean los términos de: “*en opinión de las partes*” en las respectivas lenguas. Esta divergencia permitió a Honduras y Nicaragua mantener opiniones distintas sobre el alcance de esta disposición.²⁵²

Por un lado, Honduras pretendía supeditar el acceso a los procedimientos del Pacto a la existencia de un acuerdo sobre la inviabilidad de las negociaciones. En su Memoria argumentó que “(...) there is a requirement, as a condition precedent to reference to the Court or, indeed, to any of the Pact procedures, that both parties should have manifested the opinion that the dispute was not susceptible to settlement by direct negotiation.”

Por otro lado, Nicaragua expuso que el artículo II no estaba subordinado al reconocimiento de todas las partes de la imposibilidad de llegar a una solución mediante negociaciones directas. Agregó que el artículo II preve una circunstancia entre otras en las que las partes se obligan a utilizar los procedimientos del Pacto. En caso de acoger la pretensión hondureña, arguyó que el sistema del Pacto se derrumbaría, al otorgar a una de las partes la facultad de oponerse al recurso de los procedimientos establecidos en el tratado. En otras palabras, al exigir un acuerdo, daría un “*derecho de veto*”²⁵³ susceptible de provocar la inaplicación del Pacto y dejar sin sentido la obligación que en él se asume. Advirtió que la pregunta relevante no era si una, o ambas partes estaban de acuerdo en

²⁵¹ Con motivo de su disertación en el Curso de Derecho Internacional de la OEA celebrado en Río de Janeiro en el año 2006, dentro de las conmemoraciones del Centenario del Comité Jurídico Interamericano de la OEA.

²⁵² ORIHUELA CALATAYUD, E. Op. Cit., p. 419.

²⁵³ Ibid, p. 422.

que la controversia no podía solucionarse mediante la negociación directa, sino el hecho de que la disputa pudiese realmente ser solucionada de aquella manera por éstas.²⁵⁴ Por consiguiente, lo que debía hacer la Corte, era analizar *en concreto* las perspectivas reales de un acuerdo por negociación directa.

La profesora Orihuela Calatayud explica que la solución al problema de interpretación lingüística debería encontrarse, según el artículo 33.4 de la Convención de Viena, buscando el sentido que mejor conciliase los diferentes textos auténticos, habida cuenta del objeto y fin del tratado.²⁵⁵ Por consiguiente, tratándose de un acuerdo de arreglo pacífico de controversias de contenido ambicioso,²⁵⁶ el espíritu de la norma no podía ser el que exige el acuerdo entre las partes, o existiría un “*derecho de veto*.”

Sin embargo, la Corte no se pronunció por las diferentes versiones del Pacto de Bogotá, evitando resolver el problema. Orihuela Calatayud señala que la CIJ se aprovechó de la “comodidad”²⁵⁷ que para esta suponía la evidencia de que ambas partes consideraban inviable una solución por vía de negociación, a la fecha en que se presentó la demanda nicaragüense, el 28 de julio de 1986. La Corte más bien, señaló que cuando Nicaragua y, especialmente, Honduras, aceptaron la acción del Grupo Contadora y del Grupo de Apoyo, ambas partes ya habían desechado toda posibilidad de arreglo mediante negociaciones directas. Contadora, fue un híbrido entre consulta, mediación y negociación, por tanto,

*“That process therefore, which Honduras had accepted, was, as a result of the presence and action of third States, markedly different from a “direct negotiation through the usual diplomatic channels”. (...) Consequently Honduras could not plausibly maintain at that date that the dispute between itself and Nicaragua, as defined in the Nicaraguan Application, was at that time capable of being settled by direct negotiation through the usual diplomatic channels.”*²⁵⁸

Respecto del artículo II, la Corte aplicó un criterio de interpretación, indicando que aquel se refiere a la opinión de las partes, pero que dicha opinión no debe probarse por lo que éstas *digan*, sino que por lo que *hacen*.²⁵⁹ Y, para lograr dicho cometido, “*it must, in the*

²⁵⁴ REMIRO BROTONS, A. 2018. The Pact of Bogota in the Jurisprudence of the International Court of Justice, *En: Nicaragua before the International Court of Justice*, eds. E. Sobenes/B. Samson, Springer, p. 163.

²⁵⁵ ORIHUELA CALATAYUD, E. Op. Cit., p. 420.

²⁵⁶ *Ibid*, 422.

²⁵⁷ *Ibid*, 421.

²⁵⁸ CIJ. Border and Transborder Armed Action (Nicaragua v. Honduras). Op. Cit., p. 34, párr. 75.

²⁵⁹ REMIRO BROTONS, A. Op. Cit., p. 164.

*exercise of its judicial function, be free to make its own determination of that question on the basis of such evidence as is available to it.*²⁶⁰ No obstante, advirtió que el criterio establecido para el caso no era definitivo, debido al problema lingüístico de las diferentes versiones.

A partir del criterio formulado, la Corte analizó las relaciones diplomáticas entre ambos países centroamericanos desde 1980, año en que empeoraron las relaciones y se formó la “contra”. La Corte puso énfasis en el período marcado por el Grupo Contadora, creado en enero de 1983. Concluyó que ese grupo, presentado por Honduras como subsumible al medio indicado por el artículo II, era marcadamente diferente a éste, y, que para ese entonces, ya no era posible afirmar que la controversia era capaz de ser resuelta por negociación directa. Sentenció que, *“the provisions of Article II of the Pact of Bogota relied on by Honduras do not constitute a bar to the admissibility of Nicaragua’s application.”*²⁶¹

Posteriormente, el criterio formulado en el caso *Armed Actions* volvió a ser utilizado por la CIJ en el caso *Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia)*. La Corte, estudió el comportamiento diplomático de ambos países en el período anterior a la demanda, determinó el foco de la disputa en base a las formulaciones presentadas, y por último, analizó si es que de acuerdo a la evidencia existente, era posible afirmar que la controversia podía ser resuelta por negociaciones directas en la fecha crítica (presentación de la demanda). Además, la CIJ aportó otros elementos novedosos a la interpretación del artículo II, por ejemplo, el rechazo a asimilar el hecho de estar “abierto al diálogo”, con la posibilidad de que existan negociaciones diplomáticas. Concluyó que la demanda era admisible, y desestimó la interpretación colombiana del artículo II.²⁶² Anotamos que las diferencias idiomáticas de la norma continuaron sin ser resueltas.

²⁶⁰ CIJ. *Border and Transborder Armed Action (Nicaragua v. Honduras)* Op. Cit., p. 30, párr. 65.

²⁶¹ *Ibid*, p. 34, párr. 76

²⁶² CIJ. *Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia)*. Sentencia del 17 de marzo de 2016. ICJ Reports 2016, p. 39, párr. 101.

VI.2. Artículo IV y el efecto del Grupo Contadora

VI.2.1. La excepción de litispendencia, característica auténtica del Pacto de Bogotá

El Pacto de Bogotá tiene elementos que lo caracterizan como un tratado de solución de controversias especial. Uno de ellos, es la excepción de litispendencia contenida en su artículo IV, el cual prescribe que:

“Iniciado uno de los procedimientos pacíficos, sea por acuerdo de las partes, o en cumplimiento del presente Tratado, o de un pacto anterior, no podrá incoarse otro procedimiento antes de terminar aquél.”

El Pacto de Bogotá, en su artículo II faculta a las partes a elegir, en caso de que fracasen las negociaciones directas, alguno de los procedimientos contenidos en el tratado, o bien, un procedimiento especial. El artículo IV obliga a los Estados Contratantes que hayan iniciado algún procedimiento de los indicados en el artículo II, a terminar dicho medio de arreglo pacífico antes de incoar otro. En otras palabras, están obligadas a seguirlo hasta sus últimas consecuencias²⁶³.

El principio de litispendencia trata de evitar que existan pluralidad de procedimientos que puedan llegar a soluciones contradictorias.²⁶⁴ Por tanto, en caso de que un Estado contratante sea parte de un procedimiento de arreglo pacífico en curso con otro, y este último intente iniciar uno nuevo, podrá hacer valer la excepción de litispendencia a fin de que se ponga fin al nuevo proceso. Para saber si nos encontramos en aquel escenario, deben concurrir dos condiciones copulativas: igualdad de partes e idéntico objeto.

Los países americanos, al incluir el artículo IV en el Pacto de Bogotá, decidieron ir un paso más allá, en una materia donde se plantean distintas posiciones. Por ejemplo, la CIJ ha mantenido la complementariedad funcional de los métodos de solución pacífica.²⁶⁵ Así, la Corte afirmó en el caso Aegean Sea Continental Shelf, que:

“The jurisprudence of the Court provides various examples of cases in which negotiations and recourse to judicial settlement have been pursued pari passu. (...) Consequently, the fact that negotiations are being actively

²⁶³ ORIHUELA CALATAYUD, E. Op. Cit., p. 422.

²⁶⁴ GARCÍA-CORROCHANO MOYANO, L. Op. Cit., p. 53.

²⁶⁵ HERDOCIA SACASA, M. El resurgimiento del Pacto de Bogotá, p. 55.

*pursued during the present proceedings is not, legally, any obstacle to the exercise by the Court of its judicial function.*²⁶⁶

Creemos que la novedosa excepción planteada por el artículo IV es difícil de delimitar en su aplicación práctica. Dicha incertidumbre fue clarificada en otro caso, en *Armed Actions* y la acción del Grupo Contadora.

VI.2.2. El efecto del Grupo Contadora en la aplicación de la litispendencia

Las nuevas facetas mostradas por el Pacto de Bogotá al entrar en contacto con la CIJ²⁶⁷ no se hicieron esperar, y en el primer caso en que fue aceptado como título de jurisdicción, se interpretaron varios aspectos importantes de su funcionamiento. Al igual que en el estudio referente al artículo II, el caso *Armed Actions* también fue esencial para comprender el alcance del artículo IV.

El Grupo de Contadora, compuesto por Colombia, México, Panamá y Venezuela, fue creado en 1983, en un contexto de inestabilidad y múltiples conflictos armados, tanto externos como internos, en el subcontinente centroamericano, y desarrolló una agenda múltiple, muy vasta y compleja,²⁶⁸ comprendiendo todo género de cuestiones tendientes a lograr la paz en ese territorio. Tuvo tres objetivos principales: fin de la injerencia militar extranjera, término de la carrera armamentística y el cese de la subversión entre los países de la región. Los resultados de sus gestiones se tradujeron el 7 de septiembre de 1984 en la elaboración de un documento que contenía un plan para alcanzar la paz definitiva, el “Acta de Contadora por la Paz y la Cooperación en América Central.”

Sin embargo, Costa Rica, El Salvador y Honduras no lograron consensuar el texto con Nicaragua, frustrando las tentativas realizadas por el Grupo Contadora. Producto de lo anterior, el 28 de julio de 1985 se creó en Lima el Grupo de Apoyo, integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Fruto de la renovada labor realizada entre Contadora y su Grupo de apoyo, se adoptó en enero de 1986 el *Mensaje de Carabellada para la paz, seguridad y democracia de América Central*, y luego, el 25 de mayo de 1986, se firmó la Declaración de Esquipulas, en la que los países de América Central expresaron su acuerdo en que el proceso de Contadora era el mejor foro político para alcanzar la paz, la democracia y la reducción de las tensiones en los países de la región. Posteriormente, se presentó el seis

²⁶⁶ CIJ. Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey). Op. Cit., p. 12, párr. 29.

²⁶⁷ INFANTE CAFFI, M.T. The Pact of Bogota: Cases and Practice, p. 88.

²⁶⁸ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, A. Op. Cit., p. 75.

de junio de ese año un Acta final de Contadora para la Paz y Cooperación. No obstante, estos esfuerzos por lograr una salida pacífica al conflicto volvieron a fracasar, principalmente debido al rechazo de Honduras y a la presión extrarregional. Para aquel entonces, esto es, más de tres años después de haberse adoptado la iniciativa en la isla de Contadora, la paz que pretendía lograrse, parecía más lejana que antes y la inestabilidad política de la región centroamericana, se presentaba mucho más grave que al inicio de las negociaciones.²⁶⁹

De todas formas, las labores realizadas por Contadora y su Grupo de Apoyo, y por otro lado, el rechazo a la intermediación de terceros países por algunas partes, por considerarla una intervención injerencista,²⁷⁰ llevó a que los mismos actores del conflicto llegasen a una solución pacífica. El 7 de agosto de 1987 se firmó el “Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica”, también conocido como los acuerdos de Esquipulas II, acordado por los jefes de Estado centroamericanos y alcanzado con la laboriosa obra y fina diplomacia del presidente de Costa Rica, Oscar Arias.²⁷¹

La demanda nicaragüense en contra de Honduras fue interpuesta ante la CIJ el 28 de julio de 1985. Honduras en su Memoria, esgrimió la excepción de litispendencia contenida en el artículo IV, indicando que ya existía un procedimiento en curso entre ambos países, debido a todas las gestiones que venían realizándose en el marco de Grupo Contadora, es especial, la Declaración de Esquipulas y el Acta final del seis de junio.

La Corte debía determinar si para la fecha crítica, la de interposición de la demanda nicaragüense, el proceso de Contadora había o no fracasado,

“Accordingly, in the present case the question whether a particular ‘procedure’ is, or is not, to be regarded as ‘concluded’ for the purposes of Article IV of the Pact of Bogota has been appreciated in the light of the position at the moment of the Nicaraguan Application to the Court.”²⁷²

El profesor Remiro Brotóns detalla el método pragmático de la Corte de la siguiente forma, “First, if the process was exhausted on the date of the application’s submission, that is, 28 July 1986, then its qualification would no longer be necessary; second if this was the case, then it would be unnecessary to determine the existence of overlaps between the subject-matter of the process and subject-matter of the dispute”.²⁷³

²⁶⁹ Ibid, p. 76.

²⁷⁰ Ibid, p. 77.

²⁷¹ Ibid.

²⁷² CIJ. Border and Transborder Armed Action (Nicaragua v. Honduras), Op. Cit, p. 41, pár. 96.

²⁷³ REMIRO BROTONS, A. Op. Cit., p. 168.

En efecto, teniendo en cuenta que el proyecto de Grupo de Contadora fue presentado a las partes en junio de 1986, y que, entre esta fecha y el 28 de julio del mismo año, fue rechazado por El Salvador, Costa Rica y Honduras, la CIJ concluyó que Contadora se encontraba en ese momento en un punto muerto,

*“The Court concludes that the procedures employed in the Contadora process up to 28 July 1986, the date of filing of the Nicaraguan Application, had been ‘concluded’, within the meaning of Article IV of the Pact of Bogota, at that date. (...)”*²⁷⁴

*“(...) The Court considers that whether or not the conduct of Nicaragua or the Esquipulas Declaration created any such commitment, the events of June/July 1986 constituted a ‘conclusion’ of the initial procedure both for purposes of Article IV of the Pact and in relation to any other obligation to exhaust that procedure which might have existed independently of the Pact.”*²⁷⁵

La Corte, al igual que respecto de las cuestiones jurídicas planteadas por el artículo II, resolvió el tema ateniéndose a lo hechos, sobre cuyos efectos las partes diferían:

*“The facts show that the Contadora Group regarded its mission as completed, at least so far as the negotiation of any substantive accord is concerned, with the presentation to the Central American States on 6-7 June 1986 of the final and definitive Act of Contadora.”*²⁷⁶

En cuanto a los sucesos posteriores, la CIJ agregó que aun cuando el *peacemaking process* se haya proseguido, y conservando el nombre de “Contadora”, esto último se debió al hecho de que dicho término había llegado a ser un símbolo de las etapas ya recorridas, pero que la segunda fase (determinante para el arreglo de la controversia), conocida como Esquipulas II, difería totalmente del proceso original del Grupo Contadora.²⁷⁷

Agregó, que existió un lapso de tiempo entre el fracaso de Contadora y la suscripción de Esquipulas II, *“and it was during this gap that Nicaragua filed its Application to the Court.”*²⁷⁸

²⁷⁴ CIJ. Border and Transborder Armed Action (Nicaragua v. Honduras), Op. Cit, p. 40, párr. 93.

²⁷⁵ Ibid, p. 41, párr. 94.

²⁷⁶ Ibid, p. 40, párr. 92.

²⁷⁷ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, A. Op. Cit., p. 78.

²⁷⁸ CIJ. Border and Transborder Armed Action (Nicaragua v. Honduras), Op. Cit, p. 40, párr. 92.

Por tanto, debido al fracaso de aquel procedimiento, la Corte consideró innecesario analizar las alegaciones respecto a si Contadora podía o no considerarse como un procedimiento especial o pacífico en virtud de los artículos II y IV. Asimismo, la profesora Orihuela Calatayud explica que, aunque se hubiese declarado que Contadora cumplía con los requisitos de los artículos mencionados anteriormente, igualmente se habría producido el rechazo al argumento de Honduras respecto del artículo IV por parte de la CIJ, ya que las condiciones sobre las que opera la excepción de litispendencia no se cumplían. “El proceso de Contadora es más amplio y ambicioso que la demanda de Nicaragua, tanto respecto de los sujetos implicados como en su objeto. No se circunscribe únicamente a intentar una solución de la controversia que es objeto de la demanda presentada por Nicaragua contra Honduras. Contadora, de tener éxito, conseguirá establecer las condiciones necesarias para el establecimiento de una paz duradera en América Central.”²⁷⁹

Finalmente, la Corte rechazó los argumentos hondureños respecto de los artículos II y IV, y se declaró competente para juzgar la demanda nicaragüense. Posteriormente, la Corte decretó el fin del proceso en 1992 debido a un acuerdo extrajudicial alcanzado entre las partes el 12 de diciembre de 1989. De esta forma, el caso *Armed Actions* constituye una fuente relevante entender el alcance de algunas disposiciones del Pacto de Bogotá.

VI.3. Artículo VI, casos Colombia v. Nicaragua y Bolivia v. Chile

VI.3.1. El artículo VI, herramienta determinante para velar por la solución pacífica de las controversias

En la IX Conferencia Internacional Americana, se acordó incluir en el texto del Pacto de Bogotá una fórmula esencial para hacer efectivo el mandato contenido en el artículo 26 de la Carta de la OEA, tendiente a no dejar ninguna controversia sin resolver. El artículo VI del tratado consagra dos aspectos fundamentales del principio de solución pacífica de controversias: *res iudicata* y *pacta sunt servanda*. La norma se redactó de la siguiente forma:

“Tampoco podrán aplicarse dichos procedimientos a los asuntos ya resueltos por arreglo de las partes, o por laudo arbitral, o por sentencia de

²⁷⁹ ORIHUELA CALATAYUD, E. Op. Cit., p. 425.

un tribunal internacional, o que se hallen regidos por acuerdos o tratados en vigencia en la fecha de la celebración del presente Pacto.”

Mediante este artículo, se estableció en la estructura del Pacto la excepción por cosa juzgada, para evitar la discusión sobre disputas anteriormente resueltas o regidas por instrumentos vigentes, a través de alguno de los supuestos mencionados en él. Asimismo, se aprecia el valor asignado al principio de *pacta sunt servanda*, fundamental en el derecho internacional público.

La inclusión del artículo VI fue producto de una proposición de la delegación del Perú, la cual suscitó una discusión que tuvo por contrincantes, principalmente, a Bolivia y Ecuador, quienes propugnaban una visión revisionista de los tratados. El delegado peruano señaló que:

“(…) the article must establish the principle according to which the procedures (under the Pact) do not apply to matters that have been resolved by an agreement of the parties, by an arbitral award, or by the decision of a tribunal. (...) It would be dangerous to attenuate the formula. In the first place, it would be very difficult to attenuate it, secondly, it would open the door to provoking a dispute, which is exactly what we want to avoid.”²⁸⁰

La posición peruana obtuvo el apoyo mayoritario de los países americanos, quienes estaban preocupados por la inclusión de una norma que permitiese revisar los múltiples tratados internacionales que gobernaban las relaciones entre ellos, especialmente los referidos a límites y acuerdos de paz. Más adelante, en el contexto de la CEESI (década de los setenta), Ecuador volvió a insistir en un enfoque revisionista, solicitando una modificación de la regla contenida en el artículo VI del Pacto. Abogó por una cosa juzgada atenuada, haciéndola más flexible ante tratados que adolecieran de falta de validez o dificultades en la aplicación, interpretación o revisión de un laudo arbitral o decisión judicial.²⁸¹

²⁸⁰ Minutes of the Third Session of the Third Commission of the Ninth Inter-American Conference: 27 April 1948, p. 135. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Novena Conferencia Internacional Americana, Actas y Documentos, Vol. IV, 1953, pp. 132-136.

²⁸¹ Reformas que propone la Delegación del Ecuador al Pacto de Bogotá y a la Carta de la OEA. Organización de los Estados Americanos. CEESI, OEA/Ser.P. CEESI/Subcom.I/ doc.30/73 corr.1. 24 de octubre 1973. Galo Leoro Franco reiteró estas ideas en “La reforma del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá”, Anuario Jurídico Interamericano, 1981, pp. 68-69. Respecto a la validez de los tratados, debemos recordar lo advertido por el Comité Jurídico Interamericano en las reformas propuestas en la década del ochenta y estudiadas en el capítulo V. Se concluyó que en virtud de la Convención de Viena, era redundante agregar una disposición en ese sentido.

La incorporación de la *res iudicata* en el instrumento generó reservas de algunos Estados que pretendían modificar las obligaciones contenidas en el Pacto.²⁸³ Por efecto de la reciprocidad (art. LV), resulta en una sustracción de importantes disposiciones.²⁸⁴ A este respecto, Ecuador declaró que “(...) *al suscribir este Pacto, hace reserva expresa del Artículo VI (...)*”. Su posición se habría debido al interés en dar sustento a la revisión de la situación basada en el Protocolo de Río de 1942 con Perú.²⁸⁵ Bolivia, manteniendo la expectativa de dar fundamento a una revisión del Tratado de Paz y Amistad con Chile de 1904, el cual consumó su condición de país mediterráneo. Al firmar el Pacto de Bogotá incorporó la siguiente reserva:

*“La Delegación de Bolivia formula reserva al artículo VI, pues considera que los procedimientos pacíficos pueden también aplicarse a las controversias emergentes de asuntos resueltos por arreglo de las Partes, cuando dicho arreglo afecta intereses vitales de un Estado.”*²⁸⁶

En cuanto al contenido del artículo VI, éste contiene dos partes. La primera, establece la cosa juzgada por asuntos “*ya resueltos*”. Y, la segunda, hace referencia a la fuerza del *pacta sunt servanda* de acuerdos vigentes, al estar los procedimientos que establece el Pacto “*regidos*” por éstos, aunque no necesariamente resueltos. *A priori*, se entiende que ambas limitaciones debían regir al momento de la suscripción del Pacto de Bogotá (1948), aunque el tema ha sido debatido. La cláusula ha sido discutida en la práctica, especialmente en el caso Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia).

En relación a lo anterior, Herdocia Sacasa repara en dos posibles puntos oscuros:

- El elemento de temporalidad, es decir, que el instrumento referido por el artículo VI sea anterior a 1948, no produce la automática inaplicación del Pacto de Bogotá. La disputa puede o bien no estar resuelta o bien estar referida a causas sobrevinientes o interpretaciones posteriores efectuadas por las Partes.²⁸⁷

²⁸³ ORIHUELA CALATAYUD, E. Op. Cit., p. 418.

²⁸⁴ LEORO FRANCO, G. (1986). El proyecto de reformas del Comité Jurídico Interamericano al Tratado Americano de Soluciones Pacíficas: Pacto de Bogotá, Anuario jurídico interamericano, p. 21.

²⁸⁵ La causa inmediata de la posición ecuatoriana fue la suscripción del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, firmado el 29 de enero de 1942, y que implicó una porción de territorio de 200.000 kilómetros cuadrados aproximadamente, según Ecuador.

²⁸⁶ La aseveración “intereses vitales de un Estado” rememora las prácticas de los Estados decimonónicos, por ejemplo, el texto del artículo 9 de la primera Convención de La Haya en 1899.

²⁸⁷ HERDOCIA SACASA, M. Op. Cit., p. 61.

- En segundo lugar, puede resultar también que el Tratado no sea aplicable a la materia que se pretende dar por resuelta.²⁸⁸

Por otra parte, la naturaleza decisiva del artículo VI queda confirmada por su relación con el artículo XXXIV del Pacto de Bogotá,²⁸⁹ según la cual si la Corte se declara incompetente para conocer de una controversia en virtud del artículo VI, esta se declarará terminada.

El artículo VI, en palabras de Infante Caffi, “*poses a crucial test for the functioning of the Pact*”²⁹⁰, desafío que se plasmó en las complejas discusiones promovidas en dos casos cruciales para este estudio: Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia) y Obligation to Negotiate Access to Pacific Ocean (Bolivia v. Chile).

VI.3.2. Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)

La experiencia que ha derivado de los casos en los cuales ha sido parte Nicaragua, es la que principalmente aporta la visión de la Corte Internacional de Justicia sobre el Pacto de Bogotá. Nicaragua se ve así como un país que “offered the Court the opportunity to pronounce on virtually all international law, including its most important principles and rules (...).”²⁹¹

Entre los casos, se encuentran las cuestiones territoriales y limítrofes entre Nicaragua y Colombia, que datarían de la emisión de la Real Orden de 1803.²⁹² En 2001, Nicaragua demandó a Colombia ante la CIJ argumentando que entre ambos países había cuestiones jurídicas pendientes en el Caribe occidental, que incluían temas tanto territoriales como marítimas. Solicitó, por un lado, que se decretase su soberanía sobre las islas Providencia, San Andrés, Santa Catalina y también sobre el resto de las islas y cayos adjuntos. Y, por otro lado, que la Corte delimitase la plataforma continental y la zona económica exclusiva.

²⁸⁸ Ibid.

²⁸⁹ Infante Caffi, M.T. The Pact of Bogota: Cases and Practice, p. 103.

²⁹⁰ Ibid, p. 101.

²⁹¹ BEDJAOU, M. (2018). Introduction from the Bench. The Fourteen Journeys of Nicaragua to The Hague. En: Sóbenes Obregon, E, y Samson, B. Nicaragua Before the International Court of Justice, Springer, Cham, p. 168.

²⁹² A través de dicha resolución, la Corona Española concedió la comisión privativa para el cuidado militar de las islas de San Andrés al Virreinato de Nueva Granada.

El tratado cuya interpretación fue encomendada a la Corte, era el Tratado Esguerra-Bárceñas de 1928 y su Protocolo de 1930. Colombia invocó el artículo VI del Pacto de Bogotá como fundamento de una primera excepción preliminar, arguyendo que las pretensiones nicaragüenses no eran válidas debido a que la disputa estaba ya resuelta por tratados vigentes. Nicaragua replicó que el Tratado de 1928 era inválido o, alternativamente, ya no era vinculante debido al incumplimiento de Colombia.

La interpretación y aplicación del artículo VI en este caso, requería lidiar con dos cuestiones previas: primero, si el Tratado de 1928 estaba vigente o no al momento de suscribirse el Pacto de Bogotá (1948); y segundo, si es que el Tratado de 1928 y su Protocolo de 1930 habían resuelto, o regían el objeto de la disputa.

El 13 de diciembre de 2007, la CIJ se pronunció sobre las excepciones preliminares, declarando respecto a la primera cuestión, que el tratado estaba vigente en 1948. Fundamentó su decisión en el comportamiento de Nicaragua, que alegó la nulidad del Tratado recién en 1980, y en que cuando firmó el Pacto de Bogotá no interpuso reserva alguna relacionada con el Tratado Esguerra-Bárceñas. No obstante, algunos jueces de la Corte emitieron opiniones separadas y disidentes a ese respecto.²⁹³

Respecto de la segunda cuestión, acogió parcialmente las pretensiones colombianas, declarando que su soberanía sobre las islas Providencia, San Andrés y Santa Catalina, había sido zanjada por el Tratado de 1928. Por otra parte, rechazó las alegaciones de la demandada en lo relativo a que la delimitación fronteriza y los accidentes marítimos (Roncador, Quitasueño y Serrana) estaban resueltos por aquel instrumento. En cuanto a la diferencia entre el estar “*resuelta*” la controversia o ser “*regida*” por el Tratado de 1928, señaló lo siguiente:

*“The Court considers that, in the specific circumstances of the present case, there is no difference in legal effect, for the purpose of applying Article VI of the Pact, between a given matter being ‘settled’ by the 1928 Treaty and being ‘governed’ by that Treaty.”*²⁹⁴ *In light of the foregoing, the Court will hereafter use the word ‘settled’.*

²⁹³ Los jueces Abraham, Bennouna y Simma, agregaron otro aspecto a este análisis, señalando que en base al comportamiento de Nicaragua, que había precluido su derecho a alegar la nulidad del tratado de 1928, y que otra cosa, muy diferente, era concluir en base a lo anterior, que dicho tratado era válido en 1948. Ver en CIJ. Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia). Sentencia del 13 de diciembre de 2007. ICJ Reports 2007, p. 913-916. pár. 33-34 y 41-46, p. 924-925.

²⁹⁴ Ibid, p. 848, pár. 39.

Por tanto, la CIJ restó relevancia a la diferencia entre las partes respecto a los términos “settled” y “governed” del artículo VI, insistiendo en la intención de evitar reabrir disputas según el artículo VI, como el punto determinante para decidir sobre la excepción preliminar:

“What matters are or are not settled within the terms of Article VI may require determination. However, the clear purpose of this provision was to preclude the possibility of using those procedures, and in particular judicial remedies, in order to reopen such matters as were settled between the parties to the Pact, because they had been the object of an international judicial decision or a treaty. When ratifying the Pact, States envisaged bringing within its procedures matters not yet so settled.”²⁹⁵

Según Herdocia Sacasa, este caso sirvió para determinar si un tratado puso término o resolvió definitivamente un asunto sometido a su consideración, o bien el alcance de ciertos hechos y evidencias para probar la existencia de un arreglo definitivo de la disputa.²⁹⁶ Entre ellos:

- Las discusiones previas deben demostrar que las partes asumieron la cuestión que se pretende incluida.
- La naturaleza de un tratado no puede transformarse fácilmente.
- Los mapas y eventuales negociaciones deben ser concluyentes.
- A falta de un acuerdo, los elementos que puedan tener cierta relevancia en la conducta de las Partes, tendientes a probar un hecho, deben ser suficientes.²⁹⁷

Quedó, por consiguiente, abierto el camino para discutir en virtud de la jurisdicción bajo el artículo XXXI del Pacto, la soberanía sobre los accidentes marítimos disputados y la fijación definitiva de la frontera marítima. Esto interesaba además, a terceros países y sus límites marítimos con Colombia.²⁹⁸

²⁹⁵ CIJ. Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia). Sentencia del 13 de diciembre de 2007, p. 858, párr. 77.

²⁹⁶ HERDOCIA SACASA, M. El resurgimiento del Pacto de Bogotá, pp. 62-64.

²⁹⁷ “However, these events, spanning a short period of time, are not sufficient for the Court to conclude that there was a legally established international maritime boundary between the two States.” Ver en CIJ. Case Concerning Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras). Sentencia del 8 de octubre de 2007, p. 736, párr. 256.

²⁹⁸ Honduras y Costa Rica solicitaron participar como intervinientes en el proceso.

VI.3.3. Obligation to Negotiate Access to Pacific Ocean (Bolivia v. Chile)

Otro caso en que tuvo importancia el artículo VI del Pacto de Bogotá, fue el de Obligation to Negotiate Access to Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Allí, su interés fue más limitado, ya que el debate recayó principalmente sobre el objeto de la disputa.²⁹⁹

Bolivia, como se indicó anteriormente, formuló una reserva al artículo VI al firmar el tratado, mediante la cual consideraba aplicable el instrumento para abordar controversias emergentes de asuntos resueltos por arreglo de las Partes, cuando dicho arreglo afecta intereses vitales de un Estado. Esta reserva fue reiterada al ratificar el Pacto en 2011. Chile objetó la reserva boliviana. En 2013, Bolivia retiró su reserva y, catorce días más tarde, el 24 de abril de 2013, presentó un requerimiento ante la CIJ en contra de Chile, fundamentando la competencia de la Corte en el artículo XXXI del Pacto de Bogotá. En la demanda, aducía que este último, en base a una serie de comportamientos efectuados a lo largo del siglo XX y comienzos del XXI, adquirió la obligación de negociar de buena fe un acceso soberano al océano Pacífico en favor de Bolivia. Chile, por su parte, centró sus defensas en el Tratado de Paz y Amistad de 1904, por el cual se puso término a los temas derivados a la guerra iniciada en 1879, y que fijó definitivamente la frontera entre ambos países.

El 15 de julio de 2015 Chile interpuso una objeción preliminar a la jurisdicción de la Corte, fundándose en el artículo VI del tratado, alegando que la materia en discusión ya había sido resuelta por el Tratado de 1904, y que la pretensión boliviana encubría la intención de revisar aquel acuerdo. La CIJ resolvió el 24 de septiembre de 2015 que sí tenía jurisdicción para conocer del caso, rechazando las alegaciones chilenas.

“The Court notes, however, that the matter that Chile considers to be excluded from the Court’s jurisdiction by virtue of Article VI (...) does not correspond to the subject-matter of the dispute as described by Bolivia (...).”³⁰⁰

“Article VI does not bar the Court’s jurisdiction under Article XXXI of the Pact of Bogotá. Chile’s preliminary objection to the jurisdiction of the Court must be dismissed.”³⁰¹

²⁹⁹ REMIRO BROTONS, A. Op. Cit., p. 158.

³⁰⁰ CIJ. Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Sentencia del 24 de septiembre de 2015, p. 602, pár. 24.

³⁰¹ Ibid, p. 610, pár. 54.

La Corte hizo presente que Bolivia no se había referido a una controversia ligada al Tratado de 1904, y que la obligación de negociar una salida soberana al océano pacífico invocada, se fundaría en otras fuentes legales, lo cual tendría que probarse en el procedimiento. Por tanto, el objeto de la disputa no trató sobre una “salida al mar”, sino que recayó en el argumento boliviano relativo a la existencia de una obligación de negociar. Para ello, Bolivia esgrimió argumentos tales como el estoppel, la aquiescencia y la acumulación de actuaciones. En lo que decía relación con lo que habría sido resuelto por el Tratado de 1904, la Corte sostuvo que:

“The provisions of the 1904 Peace Treaty set forth at paragraph 40 do not expressly or impliedly address the question of Chile’s alleged obligation to negotiate Bolivia’s sovereign access to the Pacific Ocean. In the Court’s view, therefore, the matters in dispute are matters neither ‘settled by arrangement between the parties, or by arbitral award or by decision of an international court’ nor ‘governed by agreements or treaties in force on the date of the conclusion of the [Pact of Bogotá]’ within the meaning of Article VI of the Pact of Bogotá. This conclusion holds regardless of whether, as Chile maintains, the two limbs of Article VI have a different scope (see paragraph 42 above). The Court does not, therefore, find it necessary in the circumstances of the present case to determine whether or not there is a distinction between the legal effect of those two limbs.”³⁰²

La Corte desechó el argumento de Chile respecto al artículo VI en la etapa preliminar, pero falló en 2018 el tema de fondo en contra de la pretensión boliviana. La CIJ no consideró demostrada la existencia de esa obligación de negociar de buena fe y de manera efectiva.

El caso Bolivia v. Chile no aportó elementos nuevos respecto del artículo VI, ya examinados en el caso *Maritime Dispute*, pero sí proporcionó argumentos respecto del concepto de obligación de negociar de buena fe. Esta obligación, como señala el profesor Godio (como se cita en Godio, 2019),³⁰³ es uno de los pilares de las relaciones pacíficas entre los Estados, quien postula que constituye un principio general de derecho reconocido por la ONU y una serie de acuerdos internacionales.

³⁰² Ibid, p. 609, pár. 50.

³⁰³ GODIO, L. M. A. Op. Cit., p. 64.

VI.4. Artículos XXXI y XXXII, el caso paradigmático de Nicaragua v. Honduras

VI.4.1. Los artículos XXXI y XXXII, dos fundamentos independientes de la jurisdicción de la CIJ

En el capítulo cuarto del presente trabajo se señaló que el Pacto de Bogotá consagró la solución judicial ante la CIJ como el medio principal de arreglo pacífico de controversias. Se concedió jurisdicción a la Corte mediante dos vías, según los artículos XXXI y XXXII. Estas vías, “son caminos complementarios, pero distintos, que operan con diferentes presupuestos y condicionalidades.”³⁰⁴

Por una parte, el artículo XXXI, otorga jurisdicción a la CIJ de manera directa y automática, sin requerir el agotamiento de otros procedimientos, ya que las Partes declaran que reconocen *Ipsa Facto*, la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico que surjan entre ellas.³⁰⁵ Esta disposición permite a las partes contratantes someter a la CIJ cualquier controversia jurídica independientemente de la posición que cada Estado haya adoptado respecto del artículo 36.2 del Estatuto de la Corte, es decir, efectuando una declaración opcional. El artículo XXXI no constituye, como se ha visto antes, una aplicación de esta última.

La cláusula opcional constituye una declaración que hace un Estado ante el Secretario General de las Naciones Unidas y no una disposición convenida multilateralmente.³⁰⁶ En consecuencia, a pesar de que el artículo XXXI hace referencia a al artículo 36 del Estatuto, la jurisdicción opera bajo la segunda parte del artículo 36.1 de dicho Estatuto, que extiende la competencia de la Corte:

“a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes.”

Recordemos que en las reformas planteadas en la década de los años ochenta, se decidió mantener inalterada esta disposición.

Por otra parte, el tratado contempla una segunda vía para aceptar la jurisdicción de la CIJ, el artículo XXXII. Este es un camino indirecto, ya que se exigen requisitos previos consistentes en haber agotado un procedimiento de conciliación entre las partes y que no

³⁰⁴ HERDOCIA SACASA, M. Casos Americanos recientes ante la Corte Internacional de Justicia y la utilización del Pacto de Bogotá, p. 376.

³⁰⁵ VILLALTA VIZCARRA, A.E. Solución de Controversias en el Derecho Internacional, p. 29.

³⁰⁶ GODIO, L. M. A. Op. Cit., p. 55.

haya acuerdo para someter la controversia al arbitraje. En este sentido, la jurisdicción de la CIJ queda determinada, al igual que en el caso del artículo XXXI, por el artículo 36.1 del Estatuto de la Corte. Las partes, en caso de cumplir con aquellos pasos preliminares, podrían poner en conocimiento de la Corte una controversia de carácter no-jurídico, ya que, de conformidad con la norma referida del Estatuto de la CIJ, el recurso a esta queda determinado por la primera parte del artículo, y comprende:

“(...) todos los litigios que las partes le sometan (...)”.

Este artículo XXXII asume la posibilidad de juzgar cuestiones políticas. Por ello ha sido objeto de críticas, proyectos de enmienda y reservas.

La exigencia de que la conciliación *“no llegare a una solución”*, cuestión previa ligada a la excepción de la litispendencia consagrada en el artículo IV del Pacto, fue analizada por la CIJ en el caso *Armed Actions*:

“The procedure in question does not have to have failed definitively before a new procedure can be commenced. It is sufficient if, at the date on which a new procedure is commenced, the initial procedure has come to a standstill in such circumstances that there appears to be no prospect of its being continued or resumed.”³⁰⁷

En definitiva, los Estados americanos que sean partes del Pacto de Bogotá cuentan con dos modos para someter las controversias que surjan entre ellos a la CIJ. Por un lado, el artículo XXXI concede una vía rápida y expedita para hacerlo. Y, por otro lado, el artículo XXXII también lleva a someterse a la jurisdicción de la Corte, pero de manera más intrincada. En la práctica, el recurrir a una vía u otra dependerá de si el asunto ha sido sometido a conciliación. Según Orihuela Calatayud, *“De todas formas, la dificultad que hoy presenta la distinción entre controversias políticas y jurídicas por la complejidad que manifiestan las relaciones internacionales podría llevar a la conclusión de que cualquier Estado parte en el Pacto de Bogotá puede acudir directamente al Tribunal para que este dirima la controversia que le enfrente con otro u otros Estados partes”*.³⁰⁸

La relación entre ambos artículos fue discutida, como se expuso, en el asunto *Armed Actions* entre Nicaragua y Honduras, donde el vínculo entre estas normas fue clarificado en la sentencia de 1988.

³⁰⁷ CIJ. Border and Transborder Armed Action (Nicaragua v. Honduras). Op. Cit., p. 100, p. 80.

³⁰⁸ ORIHUELA CALATAYUD, E. Op. Cit., p. 438.

VI.4.2. El caso Armed Actions y la falta de conexión entre los artículos XXXI y XXXII

En relación al caso Border and Transborder Armed Actions (Nicaragua v. Honduras), y respecto del vínculo entre los artículos XXXI y XXXII del Pacto de Bogotá, la CIJ sujetó al Pacto a examen respecto del desafío a la lógica jurídica que presenta su estructura.

La CIJ, ante el requerimiento de Nicaragua en contra de Honduras a título de las acciones fronterizas y transfronterizas derivadas de la presencia de la “contra” atribuibles a la parte demandada, debió pronunciarse sobre las dos excepciones preliminares a su competencia interpuestas por esta última en su Memoria del 23 de febrero de 1987. La primera, estudiada en el segundo título de este capítulo, tuvo por fundamento el artículo IV del Pacto de Bogotá. Y, la segunda, sobre la cual se refirió primero la Corte en su fallo de fecha 20 de diciembre de 1988, recayó sobre los artículos XXXI y XXXII. Respecto a este último punto, Honduras esgrimió dos exégesis de estas normas. Por un lado, defendió que el artículo XXXI era dependiente de las declaraciones efectuadas en virtud de la cláusula opcional. Y por otro lado, que los artículos XXXI y XXXII formaban una unidad indivisible. A continuación, trataremos esta última excepción.

Honduras elaboró una argumentación tendiente a crear un vínculo legal entre ambas normas, señalando que ambas eran dependientes, y no independientes. Su razonamiento fue el siguiente:

“It is the contention of Honduras that Articles XXXI and XXXII must be read together. The first is said to define the extent of the Court's jurisdiction and the second to determine the conditions under which the Court may be seized. According to Honduras it follows that the Court could only be seized under Article XXXI if, in accordance with Article XXXII, there had been a prior recourse to conciliation and lack of agreement to arbitrate, which is not the situation in the present case.”³⁰⁹

Por consiguiente, según esta lectura del capítulo cuarto del Pacto de Bogotá, los artículos XXXI y XXXII formaban un todo indivisible, y debían interpretarse conjuntamente. En este sentido, si una demanda fundamentaba la jurisdicción de la CIJ en el artículo XXXI del Pacto, debía también cumplir con los requisitos previos del artículo XXXII de haber

³⁰⁹ CIJ. Border and Transborder Armed Action (Nicaragua v. Honduras). Sentencia del 20 de diciembre de 1988. ICJ Reports 1988, p. 88, pár. 43.

efectuado un procedimiento fallido de conciliación, y la existencia de un desacuerdo acerca de someter la disputa a un arbitraje.

Nicaragua argumentó a su vez, que estos artículos constituían fuentes autónomas e independientes de la jurisdicción de la CIJ, por lo que no debían aplicarse conjuntamente. Remiro Brotóns ilustró que la tarea correspondiente a la CIJ en este caso, era dilucidar cómo la jurisdicción y los procedimientos del artículo XXXII operaban *vis-à-vis* con el artículo XXXI.³¹⁰

La Corte rechazó las alegaciones hondureñas, y argumentó que el artículo XXXI era independiente del artículo XXXII por las siguientes razones:³¹¹

- Primero, la lectura del artículo XXXII propuesta por Honduras era contraria a los términos de la disposición, y el artículo XXXI no contiene ninguna referencia al artículo XXXII.
- Segundo, sólo el artículo XXXII se refería al artículo 36 del Estatuto de la Corte, primer párrafo específicamente, referencia que no tendría sentido si es que la función de este artículo fuera sólo la de detallar ciertos requisitos previos para que opere la jurisdicción del artículo XXXI en base al artículo 36.2 del Estatuto (esto último debe entenderse en atención a la dependencia que Honduras efectúa entre el artículo XXXI y la cláusula opcional).
- Tercero, que teniendo presente los *travaux préparatoires*, de acoger la pretensión hondureña,

*"(...) would however imply that the commitment, at first sight firm and unconditional, set forth in Article XXXI would, in fact, be emptied of all content if, for any reason, the dispute were not subjected to prior conciliation. Such a solution would be clearly contrary to both the object and the purpose of the Pact."*³¹²

La Corte indicó que ambos artículos le conferían jurisdicción, pero de manera diferente, explicando el carácter directo e indirecto de los artículos XXXI y XXXII respectivamente. Por último, concluyó que la excepción de Honduras no podía ser acogida:

³¹⁰ REMIRO BROTONS, A. Op. Cit., p. 154.

³¹¹ Ibid, p. 155.

³¹² CIJ. Border and Transborder Armed Action (Nicaragua v. Honduras). Sentencia del 20 de diciembre de 1988. ICJ Reports 1988, p. 89, pár. 46.

*“In the present case, Nicaragua has relied upon Article XXXI, not Article XXXII. It is accordingly not pertinent whether the dispute submitted to the Court has previously been the subject of an attempted conciliation, nor what interpretation is given to Article XXXII in other respects, in particular as regards the nature and the subject-matter of the disputes to which that text applies. It is sufficient for the Court to find that the second objection put forward by Honduras is based upon an incorrect interpretation of that Article and, for that reason, cannot be accepted.”*³¹³

Orihuela Calatayud también ha apoyado esta interpretación.³¹⁴ Ella destaca que la Corte desestimó los razonamientos de Honduras en contra de su competencia por unanimidad. Esto último, sólo había sucedido a la fecha de su estudio, en cuatro ocasiones, y llama la atención que en los últimos dos casos, *Continental Shelf (Tunisia/ Libyan Arab Jamahiriya)* de 1982 y *Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali)* de 1986, el objeto del primero y la forma de actuación de la Corte en el segundo aumentaron considerablemente el valor que la unanimidad alcanzó en el caso *Armed Actions*.³¹⁵

En adición al pronunciamiento sobre la relación entre el artículo XXXI y XXXII, la Corte también rechazó otra interpretación del artículo XXXI que Honduras planteó sobre la declaración opcional del artículo 36.2 del Estatuto de la Corte. El país centroamericano, arguía que el artículo XXXI se limitaba a revalidar la cláusula opcional o, en caso de que no se hubiese efectuado ésta, funcionaba como una declaración conjunta del artículo 36.2 del Estatuto. La jurisdicción de la Corte quedaba según Honduras, determinada por la extensión de la cláusula opcional, y se aplicaban las reservas formuladas en virtud de las declaraciones de aceptación bajo el Estatuto de la CIJ. La Corte rechazó esta interpretación y sostuvo que ambos títulos de jurisdicción (artículo XXXI del Pacto de Bogotá y la cláusula opcional) son autónomos, autosuficientes y tienen vida independiente.³¹⁶

La sentencia de la CIJ, mediante la cual se declaró competente para conocer del fondo del asunto en el caso *Armed Actions*, clarificó que el artículo XXXI del Pacto constituye una base suficiente para acudir a la Corte, sin que exista una interrelación con el artículo XXXII, ni una dependencia del artículo XXXI del Pacto con las declaraciones formuladas en virtud del artículo 36.2 del Estatuto de la Corte.³¹⁷

³¹³ Ibid, p. 90, pár. 47.

³¹⁴ ORIHUELA CALATAYUD, E. Op. Cit., p. 440.

³¹⁵ Ibid, p. 439.

³¹⁶ HERDOCIA SACASA, M. Op. Cit., p. 59.

³¹⁷ ORIHUELA CALATAYUD, E. Op. Cit., p. 440.

Habiendo finalizado el análisis del funcionamiento del Pacto de Bogotá en el marco de la jurisprudencia de la CIJ, podemos concluir que este tratado es un desafío a la lógica jurídica, lo cual impone dificultades respecto a su operatividad, las que han sido aclaradas en gran medida a través de la casuística. Su estructura puede ahora ser mejor entendida por los países americanos, lo cual se refleja en la frecuente invocación del Pacto desde aquel paradigmático caso *Armed Actions* en la década de los ochenta, y permite estudiar el instrumento desde una óptica distinta. Además, su aplicación ha demostrado que el recurso a la CIJ puede ser catalogado como un procedimiento regional, diferenciándose de aquellos instrumentos que pueden otorgar otro título de jurisdicción a la Corte.

VII. El debate actual sobre la vigencia del Pacto

En este estudio, hemos explicado cómo se formó el Pacto de Bogotá, su estructura, las reformas que se han propuesto a su respecto, y su funcionamiento. Para completar este instrumento, se requiere examinar su vigencia actual.

Este tratado fue, en opinión del político y diplomático Alberto Lleras Camargo, el paso más audaz dado en la IX Conferencia Americana, considerándolo el más importante de los instrumentos elaborados y aprobados en Bogotá. Y anticipó que era de temer que iban a transcurrir algunos años sin que el tratado se extendiese con pleno vigor a la comunidad regional entera. Advirtió que sus disposiciones eran de tal trascendencia que el instrumento tendría un gran valor práctico y didáctico en la esfera mundial, y pasaría, de seguro, a la historia del derecho internacional como uno de los fundamentos de la etapa de paz institucional.³¹⁸

El tratado tiene setenta y tres años de vida a esta fecha³¹⁹, tiempo suficiente para evaluar las palabras del primer Secretario General de la OEA. Con esta finalidad, observaremos dos factores decisivos. Primero, las denuncias que los Estados Contratantes han efectuado del Pacto de Bogotá, así como también las discusiones actuales sobre eventuales retiros. Y, segundo, la vigencia del instrumento en las últimas décadas.

³¹⁸ LLERAS, A. Op. Cit., p. 47.

³¹⁹ El presente trabajo ha sido desarrollado a lo largo del año 2021.

Efectuar una indagación de esta naturaleza es importante para responder las preguntas formuladas en esta investigación. El Pacto, después de décadas de desuso y tentativas de enmienda, ha vivido un segundo período que se ha diferenciado sustancialmente del primero. Así, en 1986, con la demanda nicaragüense en contra de Honduras, en el caso *Armed Actions*, se revierte la tendencia anterior.

VII.1. El retiro de Tratados Internacionales y el Pacto de Bogotá

VII.1.1. Concepto de retiro en el Derecho Internacional Público

El día 24 de noviembre de 1973, El Salvador denunció el Pacto de Bogotá a través de un texto enviado por su ministro de relaciones exteriores, Mauricio Alfredo Borgonovo Pohl. Entonces, el tratado tenía alrededor de veinticinco años de existencia, y no había sido invocado. ¿Que significó jurídicamente dicho acto?

Por denuncia o retiro de un tratado internacional, se entiende que es un acto unilateral mediante el cual una parte termina su participación en un tratado.³²⁰ Su efecto principal consiste en determinar el cese de la condición de parte para el Estado que la formula; lo que, en otras palabras, significa que las relaciones entre el denunciante y las demás partes del tratado llegan a su fin.³²¹

A pesar de que los términos retiro y denuncia se utilizan indistintamente en la mayoría de los casos, no son sinónimos. Existe una relación género-especie entre ellos. Mientras la denuncia de un tratado es un término genérico aplicable tanto a tratados bilaterales como multilaterales, retiro es un término que se emplea sólo en el caso de los tratados multilaterales.³²² Por ello, cuando un Estado contratante abandona el Pacto de Bogotá, puede hablarse de un retiro, y así lo trataremos en este capítulo.

“El retiro de un tratado internacional es una cuestión que se enmarca en el contexto más general de la terminación de los tratados internacionales, constituyendo una aplicación

³²⁰ AUST, A. (2007). *Modern Treaty Law and Practice*, 2º ed., Cambridge, Cambridge University Press, p. 277. Traducción del autor.

³²¹ LLORENS, M. P. (2017). La Denuncia de los Tratados Multilaterales: A propósito de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso de las Presuntas Violaciones de Derechos Soberanos y Espacios Marítimos en el Mar Caribe (Nicaragua vs. Colombia). *Excepciones Preliminares, Revista de la Facultad*, 8 (2): 362.

³²² *Ibid.*

particular de la *pacta sunt servanda*".³²³ Por tanto, el dejar de ser parte de un tratado internacional tiene su fundamento en el consentimiento, el que "gobierna el diseño y el funcionamiento de las cláusulas de salida".³²⁴ Es un acto volitivo válido que puede estar motivado por aspectos de diversa índole, principalmente políticos. Sin embargo, el retiro cuenta con ciertas limitaciones, solemnidades que deben cumplirse y no opera *ipso facto*. Solamente puede realizarse como resultado de la aplicación de las disposiciones de un tratado o, como dispone la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (artículos 54 y 56).

Los artículos 54 y 56 de la Convención de Viena regulan figuras diferentes del retiro o denuncia. El primero hace referencia a los casos en que existe una expresa disposición del tratado en tal sentido (apartado a)), o hay consentimiento de las partes en dicha materia (apartado b)). Mientras que el segundo regula el retiro en casos en los que no existe una disposición expresa al respecto. Este último busca brindar un marco normativo para las ocasiones en que la denuncia no se encuentra regulada en el propio instrumento cuya terminación se pretende.³²⁵

El artículo 54 apartado a) prescribe que el retiro debe hacerse "conforme a las disposiciones del tratado", es decir, cumpliendo con el procedimiento de salida que las mismas partes acordaron al redactar el instrumento. Por consiguiente, reconoce que la voluntad de las partes es vital para determinar la vida de un tratado internacional."³²⁶ El Pacto de Bogotá se enmarca en este supuesto, debido a que contempla en su artículo LVI una norma expresa sobre el retiro.

Además, la Convención referida, prescribe en su artículo 65 una serie de normas procedimentales para hacer efectivo el retiro. Para Heike Krieger (2012) citada por Llorens (2017), el objetivo de estas normas procedimentales es evitar o reducir el riesgo de declaraciones unilaterales y promover la estabilidad de los tratados y la seguridad jurídica.³²⁷ Esta norma regula que el retiro de un Estado contratante puede ser evaluado por los demás Estados partes, y que, en caso de surgir diferencias, éstas deberán ser

³²³ Ibid, p. 361.

³²⁴ HELFER, L. R. (2012). Terminating treaties. En: HOLLIS, D. B. The Oxford Guide to Treaties, Oxford University Press, nota 18, p. 636.

³²⁵ LLORENS, M. P. Op. Cit., p. 365.

³²⁶ LLORENS, M. P. Op. Cit., p. 364.

³²⁷ KRIEGER, H. (2012) "Article 65: Procedure to be followed with respect to invalidity, termination, withdrawal from or suspension of the operation of a treaty" En: DÖRR, O. y SCHMALENBACH, K. (eds.). Vienna Convention on the Law of the Treaties. A Commentary, Heidelberg, Springer, p. 1132.

sometidas a un procedimiento de solución de controversias. Con esa finalidad, se imponen varias obligaciones al Estado denunciante.

El primer numeral requiere que el denunciante notifique su retiro al resto de las partes. Mediante esta notificación, se indica la intención de invocar una causal para terminar o denunciar un tratado.³²⁸ Debe realizarse por escrito e indicar las razones que justifican dicha medida.³²⁹

El segundo numeral señala un plazo de tres meses para que las partes puedan objetar la medida propuesta, vencido el cual, sin que existan objeciones, se podrá llevar adelante la acción prevista por el Estado denunciante, siempre que se adecúe a la formalidades del artículo 67 párrafo 2. Este artículo reitera la obligación de comunicar el retiro a las partes, y ordena que el instrumento que contiene el retiro sea firmado por una autoridad que tenga la capacidad de obligar al Estado: el Jefe del Estado, Jefe del Gobierno, Ministro de Relaciones Exteriores, o un representante que cuente con plenos poderes. En adición, el artículo 68 de la Convención de Viena concede a los Estados contratantes la opción de revocar el retiro en cualquier momento antes de que este surta efectos.

Por último, el retiro no opera con efecto retroactivo. Según lo establece el artículo 70.1 apartado a) de la Convención de Viena, la terminación del tratado por la denuncia exime a los Estados de la obligación de cumplirlo, pero “no afectará a ningún derecho, obligación o situación jurídica de las partes creados por la ejecución del tratado antes de su terminación”. Así, la terminación de la obligación ocurre a partir de la fecha en que surte efectos la denuncia, de conformidad con lo establecido en el artículo 70.2 de la Convención.³³⁰ Esta regla también afecta a los procedimientos judiciales que se hubiesen iniciado antes de que se consolide el retiro, como se confirmara en el caso entre Nicaragua vs. Colombia.³³¹

VII.1.2. El artículo LVI del Pacto de Bogotá

En materia de adopción, firma, ratificación, adhesión y rescisión de los instrumentos adoptados por la Asamblea General de la OEA, se aplican, en todo lo no previsto por el

³²⁸ LLORENS, M. P. Op. Cit., p. 367.

³²⁹ Ibid.

³³⁰ URUEÑA, R. Op. Cit., p. 524.

³³¹ CIJ. Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia), Sentencia del 17 de marzo de 2016, pp. 25-26, pár. 48.

instrumento correspondiente, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.³³² Para el caso del Pacto de Bogotá, los Estados americanos consagraron normas especiales en su artículo LVI:

“El presente Tratado regirá indefinidamente, pero podrá ser denunciado por aviso anticipado de un año, transcurrido el cual cesará en sus efectos para el denunciante, quedando subsistente para los demás signatarios. La denuncia será dirigida a la Unión Panamericana, que la transmitirá a las otras Partes Contratantes.

La denuncia no tendrá efecto alguno sobre los procedimientos pendientes iniciados antes de transmitido el aviso respectivo.”

Esta norma cae en lo dispuesto por el artículo 54 de la Convención de Viena, sobre condiciones particulares para hacer efectivo el retiro del Pacto. El primer inciso es acorde al artículo 56.2 de la Convención, ya que establece el deber de la Parte de notificar con por lo menos doce meses de antelación la intención de denunciar el tratado. Esto genera la consecuencia establecida en el inciso segundo del artículo LVI del Pacto de Bogotá: la denuncia no tendrá efectos respecto de procedimientos pendientes.³³³

La redacción del artículo LVI genera problemas de interpretación, y la Corte se ha pronunciado al respecto, especialmente en cuanto a procedimientos iniciados con posterioridad a la notificación de la denuncia, pero antes de que se haya extinguido el plazo de un año desde dicha notificación. Colombia, en el caso *Alleged Violations* en contra de Nicaragua, presentó una excepción preliminar argumentado que existía independencia del segundo inciso del artículo.

VII.1.3. Retiros de instrumentos interamericanos y el caso de El Salvador

El retiro de El Salvador del Pacto de Bogotá en 1973 y el de Colombia el año 2012, días después de la sentencia en el caso *Maritime Dispute*, son antecedentes para estudiar este tema. No obstante, el retiro de los tratados internacionales no es una anomalía. Son muchos los Estados que han decidido abandonar ciertos instrumentos de la OEA, sin

³³² TORO UTILLANO, L. H. (2019). La Denuncia y el Retiro de los Tratados en el Sistema Interamericano, Curso de Derecho Internacional, (46): 80.

³³³ MATEUS RUGELES, A. (2013). Denuncia del Pacto de Bogotá: Implicaciones Jurídicas para Colombia. En: TRUJILLO GARCÍA, C. H. y TORRES VILLAREAL, M. L. (Eds). Contribución de la Universidad del Rosario al debate sobre el fallo de La Haya, Universidad del Rosario, p. 8.

afectar la validez y vigencia de éstos. Desde 1947, ha habido siete instrumentos denunciados de un total de setenta y cinco depositados en la Secretaría General de la OEA.³³⁴ A modo de ejemplo, podemos indicar las siguientes:

- Retiro de Haití de las Convenciones sobre Asilo Diplomático y sobre Asilo Territorial en 1967.³³⁵
- Retiro de El Salvador del Pacto de Bogotá en 1973.
- Retiro de Perú del TIAR en 1990.³³⁶
- Retiro de Canadá de la Convención Interamericana sobre el Instituto para la Agricultura (IICA) en 1997.³³⁷
- Retiro de Trinidad y Tobago del Pacto de San José en 1998.
- Retiro de Perú del Pacto de San José en 1999.³³⁸
- Retiro de México del TIAR en 2002.
- Retiro de Honduras de la Carta de la OEA en 2009.³³⁹
- Retiro de Venezuela del Pacto de San José en 2012.
- Retiro de Bolivia del TIAR en 2012.
- Retiro de Nicaragua del TIAR en 2012.
- Retiro de Colombia del Pacto de Bogotá en 2012.
- Retiro de Ecuador del TIAR en 2014.
- Retiro de Venezuela de la Carta de la OEA en 2017.³⁴⁰
- Retiro de Uruguay del TIAR en 2019.³⁴¹

En cuanto al retiro de El Salvador del Pacto, éste fue efectuado siguiendo detalladamente la normativa vigente en esta materia,³⁴² y explicándose el desencanto del país centroamericano en relación a la efectividad del tratado. En su instrumento de retiro, dio tres razones para justificarlo:

³³⁴ TORO UTILLANO, L. H. Op. Cit., p. 104.

³³⁵ Poco tiempo después, en diciembre de 1974, dicho país se reintegró a ambas Convenciones.

³³⁶ El retiro fue revocado el 16 de diciembre de 1991.

³³⁷ El país norteamericano revocó su decisión menos de un años después, en septiembre de 1998.

³³⁸ Perú revocó aquel acto el 29 de enero de 2001.

³³⁹ El retiro fue una reacción inmediata a la resolución mediante la cual Honduras fue suspendida de la OEA. Sin embargo, el gobierno de facto de Roberto Michelletti fue desconocido por la OEA, por tanto, el retiro no se consideró oficial, y se le trató como un Estado suspendido. Posteriormente, Honduras fue readmitida en la OEA el 1 de junio de 2011.

³⁴⁰ El retiro fue revocado en marzo de 2019 por el gobierno presidido por Juan Guaidó, a título de Presidente Encargado. Esta fórmula fue criticada por el gobierno de Nicolás Maduro, en Venezuela.

³⁴¹ El retiro fue revocado el 10 de marzo de 2020.

³⁴² A excepción de las intenciones salvadoreñas de que el retiro tuviese efecto inmediato, lo que nos referiremos más adelante.

Primero, que sólo una parte de los veintinueve firmantes del Pacto lo habían ratificado, lo cual demostraba que el sistema estructurado en el Pacto de Bogotá no había resultado eficaz para los propósitos que lo inspiraron, y que no era aceptable para muchos Estados americanos, ya que varios lo suscribieron o ratificaron con reservas, y no todos los nuevos miembros de la organización habían adherido a aquel. *“Lo anterior ha llevado a la consecuente reconsideración, por parte de El Salvador, de su posición dentro de un tratado multilateral que las circunstancias han colocado en las realidades apuntadas”*.³⁴³

Segundo, que la *“aplicación de algunas disposiciones del Pacto de Bogotá podrían colocar a la República de El Salvador en situaciones contrarias al espíritu y al texto de principios constitucionales vigentes que consagran su soberanía e integridad, y que no existían cuando el Pacto fué ratificado por nuestra República.”*³⁴⁴

Y, tercero, que *“Si bien El Salvador ha decidido denunciar el Pacto de Bogotá, ello no significa el rechazo de todo medio de solución pacífica a las controversias internacionales, pues está consciente de la necesidad de esos medios y reconoce que existen otras disposiciones pertinentes dentro del sistema interamericano (...)”*.³⁴⁵

El texto salvadoreño termina indicando que el retiro *“ha de principiar a surtir efectos a partir del día de hoy”*.³⁴⁶ A pesar de que esta posición no se conformaba al artículo LVI para que surtiera efecto el retiro, no hubo controversia al respecto, ni protestas de parte del resto de Estados Parte.

El retiro del Pacto de Bogotá por parte de El Salvador fue un hecho jurídico que conllevó consecuencias, ya que al ratificarlo, se desligó jurídicamente de los instrumentos anteriores sobre solución pacífica de controversias. Por tanto, al denunciarlo en 1973, no quedó sujeto a ningún tratado que lo ligara al resto de los países del sistema interamericano en esta materia.³⁴⁷ En el contexto de las tensiones con Honduras, y la persistencia de controversias que se remontaban a principios del siglo XX, agravadas en 1969, con la corta y violenta “guerra del fútbol”, El Salvador y Honduras llegaron a ciertos acuerdos para abordar sus disputas; primero, a través de una mediación en 1976 y, segundo, mediante

³⁴³Tratados Multilaterales. Estado de firmas y ratificaciones. [En línea] <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-42.html> [consulta 20 de agosto 2021].

³⁴⁴ Ibid.

³⁴⁵ Ibid.

³⁴⁶ Ibid.

³⁴⁷ LEORO FRANCO, G. Problema de la solución pacífica de controversias en el contexto interamericano, p. 214.

un tratado de paz firmado en 1980 en Lima, producto de la mediación del jurista José Luis Bustamante y Rivero.³⁴⁸

La controversia más importante se refería al estatus del Golfo de Fonseca, con una superficie de 3200 km², y cuyas aguas corresponden a tres países: El Salvador, Honduras y Nicaragua. Posteriormente, en 1986, El Salvador y Honduras llevaron la controversia ante la CIJ mediante un compromiso, planteando determinadas materias que quedaron pendientes en el tratado de 1980. A raíz de esto, la CIJ dictó sentencia el 11 de septiembre de 1992.³⁴⁹ El acceso a la CIJ se hizo por un compromiso entre las partes, no a través del Pacto de Bogotá.

El fallo de 1992 confirmó el status de bahía histórica y mar cerrado del Golfo de Fonseca. Asimismo, cada Estado tenía la soberanía exclusiva en una franja de tres millas a partir de la costa, mientras que las aguas de la porción central pertenecían conjuntamente a los tres Estados. No obstante la decisión, a juicio de El Salvador quedaron temas no resueltos o insuficientemente abordados. El 12 de febrero de 2018, se firmó la declaración de Managua: Golfo de Fonseca. Una Zona de Paz, Desarrollo Sostenible y Seguridad, lo que ha sido calificado por autores nicaragüenses como un ejemplo para toda América, incorporando una solución de manejo tripartito a favor de un desarrollo sostenible, respetando los derechos y jurisdicción de los Estados involucrados.³⁵⁰

VII.2. Vigencia del Pacto de Bogotá

VII.2.1. Retiro de Colombia

El retiro de Colombia del Pacto de Bogotá, a diferencia de El Salvador en 1973, dio lugar a discusiones sobre las cuales debió pronunciarse la CIJ, en relación al alcance del texto del artículo LVI.

El 13 de diciembre de 2007, cuando la Corte se pronunció sobre las excepciones preliminares interpuestas por Colombia en el caso Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), no se abordó el retiro del Pacto de Bogotá. En esta sentencia se

³⁴⁸ GARCÍA-CORROCHANO MOYANO, L. Op. Cit., p. 60.

³⁴⁹ El año 2003 El Salvador presentó por primera vez un recurso de revisión ante la Corte, en contra del fallo de 1992. La Corte desestimó los “nuevos hechos” alegados por el país centroamericanos.

³⁵⁰ HERDOCIA SACASA, M. El resurgimiento del Pacto de Bogotá, p. 68.

acogió parcialmente la primera excepción presentada por Colombia sobre la base del artículo VI y lo aplicó a la soberanía sobre las islas San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Y en cuanto al resto de las excepciones, la CIJ declaró que no tenían carácter preliminar y dejó su pronunciamiento para la etapa sobre el fondo.³⁵¹ El 19 de noviembre de 2012, cuando la CIJ, por decisión unánime, falló sobre el fondo respecto de la delimitación marítima, fijó líneas que reconocieron más zona económica exclusiva y plataforma continental que la posición de Colombia sostenía.³⁵²

Para resolver el asunto de la delimitación marítima, la Corte utilizó el método de seguir tres etapas, aplicado en casos anteriores (Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya) de 1982, y el Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania vs. Ukraine) de 2009). El primer paso fue establecer una línea provisional de delimitación, que consiste en una línea media equidistante utilizando los puntos base en las costas de cada uno de los Estados.³⁵³ Para el segundo paso, la Corte consideró las circunstancias que implicarían un ajuste o una modificación de la referida línea provisional, a fin de obtener un resultado equitativo. Y, la tercera y última fase del análisis correspondió realizar un “test de proporcionalidad”, tendiente a verificar que la línea definitiva no fuera marcadamente desproporcionada en función de las costas relevantes.³⁵⁴

El fallo generó una “tormenta política de proporciones épicas para Colombia”³⁵⁵, según comentarios en Colombia, que consideraron la decisión como una “terrible derrota”.³⁵⁶ El presidente Juan Manuel Santos, de Colombia, fue apuntado como responsable. Nueve días más tarde, el 27 de noviembre de 2012, Colombia notificó a la Secretaría General de la OEA su retiro del Pacto de Bogotá.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, el retiro de Colombia se fundamentó en el artículo LVI del Pacto de Bogotá. A diferencia de lo acaecido con el retiro del Salvador, el retiro colombiano no indicó las razones en que se fundaba,³⁵⁷ limitándose a enviar una nota al Secretario General señalando que:

³⁵¹ CIJ. Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia). Sentencia del 13 de diciembre de 2007. pp. 875-876.

³⁵² CIJ. Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia). Sentencia del 19 de noviembre de 2012, I.C.J. Reports 2012, pp. 719-720.

³⁵³ CIJ. Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia). Sentencia del 19 de noviembre de 2012, pp. 693-698, p. 184-199.

³⁵⁴ URUEÑA, R. Op. Cit., p. 519.

³⁵⁵ Ibid, p. 521.

³⁵⁶ Ibid.

³⁵⁷ Artículo 65 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

*“La denuncia del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas rige a partir de hoy respecto de los procedimientos que se inicien después del presente aviso (...)”.*³⁵⁸

El retiro colombiano generó diferencias en el contexto de las nuevas demandas de Nicaragua ante la CIJ, dentro del período de un año en que el Pacto continuaba vigente a contar del retiro. Nicaragua presentó dos nuevas demandas en contra de Colombia: el 17 de septiembre de 2013, “Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 nautical miles from the Nicaraguan Coast”, y el 26 de noviembre de 2013, “Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea”, fundando la competencia de la Corte en el artículo XXXI del Pacto de Bogotá y, en el segundo caso, alternativamente en la jurisdicción inherente de la Corte para pronunciarse sobre acciones requeridas por sus sentencias.

Ante el caso *Alleged Violations* el Estado colombiano opuso cinco excepciones preliminares.³⁵⁹ En la primera de ellas, sostuvo que la Corte carecía de competencia *ratione temporis* bajo el Pacto de Bogotá debido a que los procedimientos fueron instituidos por Nicaragua el 26 de noviembre de 2013, después de que Colombia notificara la denuncia del Pacto el 27 de noviembre de 2012.

Para justificar la excepción preliminar señalada, Colombia efectuó una novedosa interpretación del artículo LVI del Pacto, invocando las reglas de interpretación de los tratados (artículos 31 a 33 de la Convención de Viena). Sus argumentos fueron los siguientes:

- La aplicación de la regla general de interpretación de los tratados contenida en el artículo 31 de la Convención debe llevar a la conclusión que cualquier procedimiento iniciado con posterioridad a la transmisión de la notificación de la denuncia queda alcanzado por esta y por ende no puede continuar.
- Una interpretación *a contrario sensu* del segundo párrafo del artículo LVI del Pacto implica que la denuncia no puede afectar a los procedimientos iniciados antes de la transmisión de la notificación de la denuncia, pero

³⁵⁸ Nota GACIJ N° 79357 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

³⁵⁹ En el caso *Delimitation of the Continental Shelf*, las objeciones preliminares fueron similares, y se agregaron otros argumentos: falta de jurisdicción por *ratione temporis*, falta de jurisdicción continua en base al fallo de 2012, *res iudicata*, falta de jurisdicción para solicitudes de apelación o revisión, y excepciones preliminares sobre el fondo de las dos primeras solicitud nicaragüenses.

sí será efectiva respecto de cualquier procedimiento iniciado con posterioridad a esa fecha.³⁶⁰

- El adoptar una interpretación diferente privaría del *effet utile* al segundo párrafo del artículo LVI y atentaría contra el principio según el cual todos los términos de un tratado deben ser tenidos en cuenta.³⁶¹
- Tal interpretación es confirmada por el hecho de que si las partes del Pacto hubiesen querido que la denuncia no afectase los procesos iniciados durante el período de notificación de un año, así lo hubieran previsto de manera expresa.³⁶² Reforzó el argumento anterior comparando el texto del Pacto con algunas disposiciones similares de otros tratados.³⁶³
- Su interpretación del artículo LVI era consistente con la práctica de los Estados partes del Pacto y con los *travaux préparatoires* de dicho instrumento.

“According to Colombia, this history shows that the parties to the Pact of Bogotá intended to incorporate a provision which limited the effect of the first paragraph of Article LVI.”³⁶⁴

La Corte, invocando las reglas de interpretación de la Convención de Viena, desestimó los razonamientos y declaró que la fecha en que debió ser establecida su competencia fue aquella en que la solicitud fue presentada ante la Corte. Ello implicaba que si se produjo una alteración de cualquiera de los elementos sobre los que se basó su competencia, esta no tuvo efectos retroactivos.³⁶⁵

En cuanto a si la primera excepción preliminar modificaba el efecto del primer párrafo del artículo LVI, la Corte recordó que las reglas de interpretación contenidas en los artículos 31 a 33 de la Convención de Viena tenían valor consuetudinario y las partes las consideraban aplicables al caso.³⁶⁶

³⁶⁰ CIJ. Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia), Sentencia del 17 de marzo de 2016, p. 15, pár. 26.

³⁶¹ LLORENS, M. P. Op. Cit., p. 377.

³⁶² Ibid.

³⁶³ Convención Europea de Derechos Humanos, Convenio Europeo sobre la Inmunidad de los Estados y el Estatuto de la Corte, artículo 36, pár 2.

³⁶⁴ CIJ. Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia). Sentencia del 17 de marzo de 2016, p. 16, pár. 28.

³⁶⁵ Ibid, p. 17, pár. 23.

³⁶⁶ LLORENS, M. P. Op. Cit., p. 378 y CIJ. Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia), Sentencia del 17 de marzo de 2016. p. 18, pár. 34 y 35.

La Corte señaló en primer término que la interpretación colombiana del segundo párrafo del artículo LVI no se seguía del sentido ordinario de los términos usados en esa disposición, sino en una inferencia que debe hacerse de lo que el párrafo no dice.³⁶⁷ Eso implicaba que debía hacer una interpretación *a contrario sensu* de la disposición. Concluyó la Corte que realizar una interpretación a contrario sólo era posible cuando fuere apropiado a la luz del texto de la disposición en disputa, su contexto, objeto y fin del tratado.³⁶⁸

La Corte estimó que el primer párrafo del artículo LVI dispone que el tratado termina para una parte por el retiro, pero la terminación tendrá lugar sólo después de que haya transcurrido el período de un año contado desde la notificación de la denuncia. Por tanto, la función del segundo párrafo del artículo LVI sería advertir que los procedimientos iniciados antes de la transmisión de la notificación pueden continuar con independencia del retiro y que su continuación se encuentra asegurada.³⁶⁹

La Corte entendió que la interpretación dada por Colombia no era razonable por ser difícil de reconciliar con los términos expresos del primer párrafo del artículo LVI, que dispone “*el presente Tratado*” permanecerá en vigencia durante un año sin distinguir entre las diferentes partes del Tratado, incluyendo las relativas a las obligaciones en materia de solución de controversias.³⁷⁰

La Corte agregó que el segundo párrafo del artículo LVI del Pacto además debe ser examinado en su contexto, conforme lo establece la regla de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena. Si se siguiera la interpretación colombiana, quedarían sin efecto los capítulos II-V, lo cual priva al tratado de sus disposiciones esenciales en relación a su fin.³⁷¹

En cuanto al argumento colombiano del *effet utile* del segundo párrafo, la Corte sostuvo que en numerosas ocasiones cuando los Estados adoptan el texto de un tratado, incluyen disposiciones que tienen por objeto despejar cualquier duda que pueda presentarse, aun cuando dicha disposición no sea estrictamente necesaria. En adición, explica que el artículo LIX del mismo Pacto cumple esa función.³⁷²

³⁶⁷ LLORENS, M. P. Op. Cit., p. 378.

³⁶⁸ CIJ. Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia), Sentencia del 17 de marzo de 2016, p. 19, pár. 37 y LLORENS, M. P. Op. Cit., p. 378.

³⁶⁹ CIJ. Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia), Sentencia del 17 de marzo de 2016, p. 19, pár. 38.

³⁷⁰ Ibid. p. 19, pár. 37 y LLORENS, M. P. Op. Cit., pp. 379-380.

³⁷¹ Ibid, p. 20, pár. 41.

³⁷² Ibid, p. 21, pár. 43.

Respecto del argumento de que se debió haber estipulado expresamente que el retiro no afectaría a los procedimientos iniciados en el plazo del año posterior a la notificación, la Corte rechazó este argumento porque del mismo modo podrían haber incluido una cláusula expresa que dijera lo contrario y en ambos casos los Estados americanos prefirieron no hacerlo.³⁷³

La Corte afirmó, en consecuencia, que las condiciones para que un Estado pueda retirarse del Pacto y de los compromisos establecidos están fijadas por el propio tratado, sin depender de declaraciones unilaterales.³⁷⁴

La Corte agregó que no era posible entender que existía un acuerdo, en los términos del artículo 31, párrafo 3, apartado b), de la Convención de Viena, respecto de la interpretación que Colombia realizaba del segundo párrafo del artículo LVI, ya que ello no surgía de la práctica estatal (en relación a la falta de objeciones acerca de las notificaciones de denuncia del Pacto de Bogotá realizadas por El Salvador y por Colombia). La Corte manifestó que la práctica estatal posterior no aportaba ninguna luz a la cuestión.³⁷⁵

Finalmente, y en relación con los *travaux préparatoires*, la Corte señaló que de éstos no se desprendía cuál fue la intención de las partes al momento de incorporar el segundo párrafo del artículo LVI. Por tanto, no podía concluirse que hubiera sido intención de las partes incorporar una limitación al primer párrafo del artículo LVI del alcance sostenido por Colombia acerca de su segundo párrafo.³⁷⁶

En atención a lo expuesto anteriormente, la CIJ prescribió que:

“For all of the foregoing reasons the Court considers that Colombia’s interpretation of Article LVI cannot be accepted. Taking Article LVI as a whole, and in light of its context and the object and purpose of the Pact, the Court concludes that Article XXXI conferring jurisdiction upon the Court remained in force between the Parties on the date that the Application in the present case was filed. The subsequent termination of the Pact as between Nicaragua and Colombia does not affect the jurisdiction which existed on the date that the proceedings were instituted. Colombia’s first preliminary objection must therefore be rejected.”³⁷⁷

³⁷³ Ibid, p. 34, pár. 45.

³⁷⁴ Ibid.

³⁷⁵ Ibid, pp. 23-24, pár. 46 y LLORENS, M. P. Op. Cit., p. 381.

³⁷⁶ Ibid, p. 24, pár. 47 y LLORENS, M. P. Op. Cit., p. 382.

³⁷⁷ Ibid, pp. 25-26, pár. 48.

El retiro de Colombia del Pacto de Bogotá no tuvo repercusiones para la continuación de los procesos.

Son conocidos los argumentos en Colombia para fundamentar el retiro del tratado y deslegitimar el fallo de la CIJ de 2012, y el resultado de una demanda de inconstitucionalidad del tratado ante sus tribunales internos. Incluso, algunos autores colombianos,³⁷⁸ sostuvieron que existían bases legales para presentar un recurso de revisión en contra de la sentencia del 19 de noviembre de 2012, debido a un aparente conflicto de intereses de la jueza de la CIJ Xue Hanqin y un acuerdo entre la República Popular China y Nicaragua para la construcción de un canal interoceánico en este último país.³⁷⁹ Finalmente, la iniciativa no prosperó.

Urueña a su vez, plantea una visión alternativa sobre el actuar colombiano respecto a su retiro del Pacto de Bogotá.³⁸⁰ Para el autor colombiano, en las reacciones al fallo, existen dos patrones en disputa: la sensibilidad realista o la sensibilidad legalista y sostiene, que ambas influyen en mayor o menor medida en todas las decisiones que los Estados toman en el plano internacional.

Por un lado, la sensibilidad legalista, construida bajo una visión liberal del Derecho Internacional, tiene por fundamento la ética deontológica de inspiración kantiana.³⁸¹ Por consiguiente, el Pacto de Bogotá simboliza el *"pacta sunt servanda"*, los pactos son para cumplirlos, y Colombia debe cumplir sus obligaciones internacionales, no por motivaciones consecuencialistas, sino porque el Estado de Derecho exige que los Estados cumplan sus obligaciones. No se trata de una estrategia política sino de un verdadero deber jurídico. Por tal motivo, un legalista no considera los intereses subestatales o transnacionales que pueden estar involucrados en el caso. Bajo esta visión, Colombia estaría actuando de manera reprochable al efectuar acciones tendientes al desconocimiento de las sentencias de la CIJ, así como su jurisdicción. De todas formas, el retiro del Pacto es una herramienta legal.

Por otro lado, la sensibilidad realista, tiene su fundamento en el consecuencialismo, heredero de la visión realista de las relaciones internacionales, el cual considera al derecho

³⁷⁸ SANÍN POSADA, N. y CEBALLOS ARÉVALO, M. "El Fallo de la Haya: ¿Triunfo de Nicaragua o Cuento Chino?", <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-fallo-de-la-haya-triunfo-de-nicaragua-cuento-chino/341394-3/> (visitado última vez el 23 de agosto de 2021).

³⁷⁹ SARMIENTO LEMUS, A. (2015). Impacto e implementación en Colombia de la decisión de fondo de la Corte Internacional de Justicia en el diferendo territorial y marítimo (Nicaragua c. Colombia), *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 16: 407-409.

³⁸⁰ Ver URUEÑA, R. Op. Cit., pp. 511-547.

³⁸¹ KANT, I. Op. Cit., pp. 1-69.

internacional como un “epifenómeno del poder”.³⁸² Por tanto, la unidad básica de análisis de las relaciones internacionales es el Estado y la clave para entenderlo es el interés estratégico nacional. Para la visión realista, la denuncia del Pacto solo muestra que los Estados ratifican tratados cuando conviene a su interés nacional y los denuncian cuando deja de convenirles. La obligación jurídica es superflua frente al interés estatal, el cual se materializa en las acciones del gobierno, quien actúa en una especie de “caja negra”, en la cual confluyen intereses de todo tipo, para así, decidir si se retira o no de un tratado internacional.³⁸³

La tesis que postula el profesor Urueña es interesante, pero no permite comprender cómo en la práctica, los Estados reconcilian sus decisiones políticas (en sentido amplio) con fundamentos jurídicos, y que una vía jurisdiccional puede ser también un recurso fruto de una decisión política.

VII.2.2. Discusiones sobre eventuales retiros

En el último tiempo, junto al aumento de casos a través de los que se ha conferido competencia a la CIJ por el Pacto de Bogotá, han vuelto a surgir críticas al tratado. Sin embargo, y a diferencia de las tentativas de enmienda de décadas anteriores, las iniciativas no se han referido a enmendar el tratado, sino que a promover el retiro del mismo. Colombia en 2012, adoptó la medida de retirarse y posteriormente, en Chile se abrió una discusión pública en tal sentido.

En el caso chileno, el Pacto fue ratificado en 1967 y en 1974 se depositó en la OEA el acto correspondiente. Después de la sentencia de la CIJ en el asunto de delimitación marítima presentado por el Perú, se desarrolló un debate público acerca de si el país debía mantenerse como miembro del Pacto. Las voces contrarias al Pacto de Bogotá expresaban su temor a lo que la Corte de la Haya, distinta a los arbitrajes y mediaciones que habían gobernado las disputas limítrofes contra Argentina, pudiese sentenciar. Las opiniones

³⁸² URUEÑA, R. (2008). Derecho de las Organizaciones Internacionales, Colombia, Temis, 475p.

³⁸³ José Rodríguez Elizondo es uno de los autores que ha sostenido que Chile debe acoger una visión realista de las relaciones internacionales, y reaccionar antes las últimas demandas perpetradas en su contra, abandonando el Pacto de Bogotá. Ver en Rodríguez Elizondo, J. (2018). Pacto de Bogotá, entre el Derecho y la Realidad. [en línea] Cono Sur, 21 de septiembre, 2018, https://www.tendencias21.es/conosur/PACTO-DE-BOGOTA-ENTRE-EL-DERECHO-Y-LA-REALIDAD_a442.html [consulta: 24 de agosto de 2021].

oscilaban entre la objeción a la sujeción a un procedimiento de adjudicación en general, hasta la desconfianza hacia la CIJ.

Varios puntos ya tocados en el caso colombiano volvieron a surgir. Por ejemplo, Carolina Helfmann advirtió que el Pacto de Bogotá no era el único tratado suscrito por Chile que otorgaba jurisdicción a la CIJ, ya que también lo hacía el Tratado Antártico, y, por tanto, “no se trata solo de que Chile se retire del Pacto de Bogotá sino que se debe determinar una postura en relación a la CIJ y por qué no aprovechar la oportunidad para analizar el alcance de una serie de tratados internacionales que confieren jurisdicción a éste y otros organismos.”³⁸⁴

Al presentarse la segunda demanda contra Chile invocando el Pacto como base de la jurisdicción de la CIJ, por una supuesta obligación de negociar un acceso al océano Pacífico, efectuada por Bolivia el 17 de abril de 2014, se planteó con más fuerza abandonar el tratado. A raíz de las críticas, el Presidente de la República creó una comisión de Relaciones Exteriores para evaluar la permanencia de Chile en el Pacto de Bogotá³⁸⁵.

Rodríguez Elizondo abogó por un retiro inmediato del Pacto, indicando que para los defensores de aquel, el retiro siempre sería inoportuno. Planteó “que sin renunciar a las razones del derecho, pretendemos que Chile pase de los tiempos judiciales a los tiempos de la diplomacia profesional”, y, que el interés nacional se defiende con ‘todos los recursos legítimos del poder’ y con ‘total apego a la Carta de la ONU.’” Siguiendo la dualidad planteada por Urueña,³⁸⁶ Rodríguez Elizondo correspondería a una visión realista de las relaciones internacionales.

En un artículo en El Mercurio, el mismo autor, junto a Gabriel Gaspar Tapia, Eduardo Rodríguez Guarachi y Oscar Izurieta Ferrer, titulado “Por qué debemos salir del Pacto de Bogotá”, expusieron que “Empleado como plataforma para cuestionar, de manera soslayada, la vigencia de los tratados, ese Pacto ya no sirve para blindar el estatus de paz inherente al respeto a los mismos.”³⁸⁷

³⁸⁴ HELFMANN, C. (2014). ¿Quedarse o salirse del Pacto de Bogotá? [en línea] El Mercurio Legal, 19 de febrero, 2014, <https://www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=902780&Path=/0D/C6/> [consulta: 24 de agosto de 2021].

³⁸⁵ Piñera crea comisión de Relaciones Exteriores que evaluará permanencia de Chile en el Pacto de Bogotá, [en línea] El Mercurio Online, 29 de abril, 2017, <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/04/29/856234/Pinera-crea-comision-de-Relaciones-Exteriores-que-evaluara-permanencia-de-Chile-en-el-Pacto-de-Bogota.html> [consulta: 24 de agosto de 2021].

³⁸⁶ URUEÑA, R. (2013). Colombia se retira del Pacto de Bogotá: causas y efectos, pp. 511-547.

³⁸⁷ RODRÍGUEZ ELIZONDO, J., GASPAR TAPIA, G., RODRÍGUEZ GUARACHI, E. y IZURIETA FERRER, O. (2018). Por qué debemos salir del Pacto de Bogotá, [en línea] El Mercurio Digital, 14

En este debate, también hubo personas que defendieron la permanencia de Chile en el Pacto, ya sea invocando el rol del derecho internacional en las relaciones exteriores del país, o la inutilidad del retiro. Respecto al primer punto, Samuel Fernández Illanes señaló: “Siempre hemos sostenido como principios de nuestra política exterior, y desde hace muchos años, reiterados por todos los gobiernos, el que Chile respeta el Derecho Internacional, y dentro de él, sostiene la intangibilidad de los tratados y la solución pacífica de las controversias. Denunciar el Pacto iría en contradicción de tales principios. Sería un cambio trascendente para nuestras relaciones internacionales.”³⁸⁸ En el mismo sentido, los profesores Hugo Llanos y Edgardo Riveros, indicaron que, “el costo de retirarnos del *Pacto de Bogotá* sería muy grave al derribar un muro de protección de los países en desarrollo, además de dañar la imagen internacional de Chile de total respeto al derecho internacional y de honrar de buena fe los tratados vigentes.”³⁸⁹

En cuanto al segundo punto, Fernández Illanes agrega que, “Hoy denunciar el Pacto resulta tardío e inoperante al pleito, pues según el propio Pacto, toda denuncia sólo tiene efecto un año después, por lo tanto, seguimos en La Haya, nos guste o no.”³⁹⁰ La profesora María Angélica Benavides fue más enfática, al decir que Chile no ganaba nada retirándose del acuerdo, y que “No es un asunto de imagen el retirarse o no. Es simplemente innecesario.”³⁹¹

Actualmente, existe un litigio pendiente ante la CIJ entre Chile y Bolivia, “Dispute over the Status and Use of the Waters of the Silala (Chile v. Bolivia).” Es probable, que el debate sobre la permanencia en el Pacto de Bogotá continúe en nuestro país mientras existan temas pendientes ante la CIJ. Si bien el Pacto y el derecho internacional admiten el retiro de un Estado, en la práctica, la aplicación del Pacto ha demostrado que ha sido un instrumento invocado para abordar controversias entre Estados Americanos. Por otra parte, los retiros de El Salvador y de Colombia han evidenciado que existen, al menos, dos enfoques sobre el significado del retiro: Primero, que es un tratado poco efectivo respecto

de julio, 2018, <http://elmercurio.com/blogs/2018/07/14/61715/Por-que-debemos-salir-del-Pacto-de-Bogota.aspx> [consulta: 24 de agosto de 2021].

³⁸⁸ FERNÁNDEZ ILLANES, S. (2015). ¿Denunciar el Pacto de Bogotá?, [en línea] La Tercera, 21 de septiembre, 2015. Recuperado de: https://www.ucentral.cl/denunciar-el-pacto-de-bogota/prontus_ucentral2012/2015-09-21/103440.html [consulta: 10 de septiembre de 2021].

³⁸⁹ LLANOS, H. y RIVEROS, E. (2018). Chile y el Pacto de Bogotá, [en línea] Diario Constitucional, 4 de abril, 2018, <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/chile-y-el-pacto-de-bogota/> [consulta: 24 de agosto de 2021].

³⁹⁰ FERNÁNDEZ ILLANES, S. Op. Cit.

³⁹¹ BENAVIDES, M. A. (2018). Retiro del Pacto de Bogotá, [en línea] La Tercera, 25 de septiembre, 2018, <https://www.latercera.com/opinion/noticia/retiro-del-pacto-bogota/329759/> [consulta: 24 de agosto de 2021].

a sus fines; y segundo, que genera riesgos para los Estados que lo convierten en inútil en un sentido jurídico y práctico, y contrario al realismo que debe inspirar a los Estados en el plano internacional.

VII.2.3. Resurgimiento del Pacto de Bogotá

La inactividad del Pacto de Bogotá llegó a su fin en 1986 con el caso *Armed Actions*, mediante el cual Nicaragua presentó la primera de muchas demandas en las que invocó a dicho instrumento para fundar la competencia de la CIJ. De ahí en adelante, el Pacto ha sido aplicado en numerosas ocasiones, evidenciando nuevas facetas de su funcionamiento, como una herramienta entre los países americanos partes. En el estudio sobre la vigencia del tratado, además de los retiros que éste ha sufrido, se puede examinar su aplicación. Herdocia Sacasa, jurista nicaragüense, lo ha denominado el “Resurgimiento del Pacto de Bogotá”.

Este resurgir se ha traducido en las siguientes aplicaciones del instrumento:

- 1986 (2): Border and Transborder Armed Actions (Nicaragua v. Costa Rica) y Border and Transborder Armed Actions (Nicaragua v. Honduras).
- 1999: Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras).
- 2001: Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia).
- 2005: Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua).
- 2008 (2): Aerial Herbicide Spraying (Ecuador v. Colombia) y Maritime Dispute (Peru v. Chile).
- 2013 (3): Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile), Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 nautical miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia) y Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia).
- 2016: Dispute over the Status and Use of the Waters of the Silala (Chile v. Bolivia).

Hace algunas décadas era factible afirmar, como lo hizo García-Corrochano en 1997, que el Pacto no había respondido a sus objetivos, y que había sido aplicado

solamente a una minoría de asuntos americanos sucedidos desde su firma.³⁹² Las circunstancias han cambiado sustancialmente, ya que han llegado ante la CIJ once disputas, desde 1986. De ellas, cuatro se sitúan temporalmente en el siglo XX; una se reinicia al final de aquel y culmina en el siglo XXI; y seis se sitúan en el presente.³⁹³ Al mismo tiempo, en las últimas décadas no han existido nuevas ratificaciones. Por tanto, “Lo anterior amerita reconsiderar una creencia asentada sobre la aplicación esporádica del Pacto de Bogotá, ya que en tiempos recientes (...) su utilización ha sido invocada”.³⁹⁴

En adición, es importante resaltar que la actitud de los Estados ante la aplicación del Pacto no siempre ha sido la misma. Ha habido casos donde se han planteado excepciones preliminares, mientras que en otros no ha sido el caso. Ello ocurrió en algunos requerimientos planteados ante la Corte, donde Chile, Colombia y Honduras fueron demandados.³⁹⁵

La visión optimista es encarnada por Herdocia Sacasa, quien sostiene que: “Los últimos casos presentados ante la Corte, evidencian un resurgimiento del Pacto de Bogotá que emerge con fuerza y voz extraordinaria como título recurrente cuya fortaleza ha sido ya puesta a prueba en los casos llevados por Nicaragua”.³⁹⁶ El Pacto de Bogotá, como instrumento de solución pacífica de controversias sigue siendo objeto de críticas, pero ya no es posible calificarlo como un instrumento “desueto”.

Por otra parte, la efectividad de los instrumentos internacionales no cabe medirse solamente respecto a la cantidad de ratificaciones y a la frecuencia de su utilización, debido a que existen otras aristas que deben tomarse en cuenta. Así lo hizo presente Eduardo Jiménez de Arechaga ante las tentativas de reforma del Pacto, en la década de los ochenta.³⁹⁷ Frente a futuros exámenes del acuerdo, no podrá criticarse su falta de invocación, pero sí su falta de nuevas ratificaciones, factor que puede ponderarse junto a otros.³⁹⁸

³⁹² GARCÍA-CORROCHANO MOYANO, L. Op. Cit., p. 59.

³⁹³ GODIO, L. M. A. Op. Cit., p. 65.

³⁹⁴ Ibid.

³⁹⁵ HERDOCIA SACASA, M. Casos Americanos recientes ante la Corte Internacional de Justicia y la utilización del Pacto de Bogotá, p. 390.

³⁹⁶ HERDOCIA SACASA, M. El resurgimiento del Pacto de Bogotá, p. 50.

³⁹⁷ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. Op. Cit., p. 8.

³⁹⁸ Ibid.

Asimismo, la historia de los instrumentos interamericanos muestran que la denuncia de los tratados es una acción válida, la cual no afecta la efectividad de sus cláusulas, aunque limita su alcance a menos partes.

En cualquier caso, el presente capítulo puede responder la inquietud del primer Secretario General de la OEA, Alberto Lleras Carmargo. Efectivamente, el Pacto de Bogotá ha demorado décadas en extender su vigor por el continente americano, y, aunque la cantidad de países ratificantes no es abundante, se ha aplicado en diversos casos. El valor didáctico del tratado se apreció con el tiempo en las sucesivas aplicaciones del mismo.

CONCLUSIONES

La solución pacífica de controversias internacionales debió recorrer un largo trayecto para consolidarse a nivel mundial. La suscripción del Pacto de Bogotá en 1948 fue un evento determinante para la historia de este principio en el continente americano. Fue fruto del trabajo conjunto de los delegados de las distintas naciones del continente, quienes volvieron a reafirmar el aporte de América al derecho internacional. No obstante, la estructura del tratado, compleja e innovadora, perdió relevancia práctica en sus primeras décadas de existencia. Producto de lo anterior, el Pacto pudo haberse mantenido sin aplicación.

No obstante, a partir el caso *Armed Actions* comenzó un lento y progresivo resurgimiento del Pacto de Bogotá, el cual le permitió entrar en contacto con la CIJ, y de esta forma, clarificar muchos elementos de su texto que, o no habían sido correctamente comprendidos, o no se sabía que podían tener un alcance como el que resultó de su aplicación práctica.

Hemos podido apreciar el impacto del Pacto en la solución de controversias en América. Teniendo a nuestro favor el beneficio del tiempo transcurrido y las once disputas que han arribado desde 1986 a la jurisdicción de la CIJ por este tratado, contamos con mayor información que la que tuvieron aquellos que abordaron el acuerdo con una perspectiva crítica durante el siglo pasado, ya que no existía una jurisprudencia extensa que permitiese valorar su efectividad. Por consiguiente, en esta investigación hemos contado con más información para responder a la interrogante que nos propusimos, en relación a si el Pacto de Bogotá ha constituido o no a lo largo de sus más de 70 años de vigencia un instrumento efectivo para la solución pacífica de controversias entre los Estados americanos.

Consideramos que la respuesta de esta pregunta es relevante en la actualidad de nuestro país, ya que las discusiones alrededor del retiro del Pacto de Bogotá han sido recurrentes en los últimos años, y sin duda, volverán a serlo cuando sea noticia nuevamente el caso del *Silala*, en curso ante la CIJ. Ante esto, es necesario entender la historia de la solución de controversias en nuestro continente, así como también la estructura, funcionamiento y vigencia del tratado más importante en la materia. Para responder de manera completa a esta pregunta, es que nos planteamos objetivos tanto generales como específicos, y también una hipótesis ante la cual hemos confrontado las lecciones obtenidas en esta investigación: El Pacto de Bogotá no ha logrado los objetivos que se propuso en su origen, sin embargo, a lo largo del tiempo ha ido aumentando su

efectividad y valor como herramienta de solución pacífica de controversias. A través de la acción conjunta de todos los elementos anteriores, podemos concluir lo siguiente:

- La solución pacífica de controversias internacionales es un principio relativamente nuevo en la historia del derecho internacional, que pudo consolidarse recién en 1945, con la firma de la Carta de la ONU y la proscripción de la amenaza y del uso de la fuerza, después de muchos conflictos bélicos e intentos por consagrarlo en un tratado internacional.
- La reputación de América en su aporte al derecho internacional se ve robustecida al estudiar la historia de la solución de controversias en este continente. Este principio empezó a desarrollarse desde el Congreso de Panamá en 1826, y se consolidó definitivamente en la IX Conferencia Americana. Durante todo ese período, los Estados americanos elaboraron diversos tratados internacionales al respecto, destacando, entre otros, el “Pacto Saavedra Lamas”, el cual trascendió fronteras.³⁹⁹ Además, se han creado figuras legales novedosas para solucionar disputas. Un ejemplo reciente de esto es el caso del Golfo de Fonseca.
- La IX Conferencia Internacional Americana fue un evento decisivo en la historia del continente americano. A pesar de haberse realizado en un contexto de serias dificultades, los delegados y participantes de los distintos países lograron sacar adelante su labor, creando dos de los tres pilares del sistema interamericano: la Carta de la OEA y el Pacto de Bogotá. El tercero, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, fue suscrito un año antes.
- El Pacto de Bogotá logró sistematizar y armonizar la gran cantidad de tratados internacionales relacionados a la solución pacífica de controversias que existían en América. Además, se le dotó de un estructura novedosa para la época, siendo el primer tratado multilateral por el cual se confirió jurisdicción a la CIJ sin necesidad de una declaración adicional.
- El Pacto de Bogotá incluyó aspectos originales de la tradición consuetudinaria interamericana, como lo fueron las doctrinas Calvo y Drago (artículo VII).
- La estructura del Pacto es compleja, y contiene el acceso a medios diplomáticos y jurisdiccionales. Dentro de primer grupo, regula la acción

³⁹⁹ Recordemos lo indicado en el capítulo II, en que se señala que a este instrumento se adhirieron con posterioridad el Reino de Italia, el Reino de Bulgaria, España, el Reino de Grecia y Portugal.

de los buenos oficios, mediación y conciliación e investigación. Dentro del segundo grupo, reglamenta la solución judicial ante la CIJ y el arbitraje. Asimismo, existen puntos de convergencia entre estos y aquellos, ya que la conciliación está ligada a la solución judicial a través del artículo XXXII y la falta de solución judicial puede derivar en arbitraje en virtud del artículo XXXV. Lo anterior, denominado como el “automatismo” del Pacto, ha sido un aspecto original del acuerdo, y a la vez polémico.

- El acceso a la CIJ que concede el Pacto es singular, y difiere del que puede obtenerse mediante otros procedimientos que otorgan jurisdicción a la Corte, lo que resulta en diversos elementos distintivos mencionados en el capítulo cuarto de esta investigación. En consecuencia, estamos de acuerdo con la posición de Orihuela Calatayud, respecto a que el acceso a la CIJ planteado por el Pacto de Bogotá corresponde a un procedimiento regional.
- De los proyectos de enmienda al Pacto estudiados, podemos advertir dos factores importantes: primero, que estos fueron un signo de la inexistente aplicación práctica que se dio al Pacto en sus primeras décadas. Y segundo, que el texto del tratado no es perfecto. Sin embargo, a pesar del fracaso de aquellos intentos, las defensas interpuestas por Jiménez de Aréchaga, y el resurgimiento acaecido con posterioridad a la década de los ochenta, han demostrado que el Pacto de Bogotá sí está vigente en el continente americano.
- De todas formas, creemos que el principal obstáculo para el actuar del Pacto fueron las reservas y la falta de Estados contratantes. Ante estos impedimentos deben ir dirigidos los esfuerzos por lograr una mayor efectividad del tratado.
- Que existan disposiciones discutibles en el texto de un instrumento internacional, como por ejemplo, la forma en que se redactó el artículo VII del Pacto sobre la protección diplomática, no significa necesariamente tener que modificarlo. Sabemos que existen muchos elementos a tomar en cuenta a la hora de discutir la enmienda de un tratado internacional, existiendo costos y beneficios que deben ser ponderados. Si es que la modificación de un artículo implica el retiro de Estados contratantes y no logra nuevas ratificaciones del acuerdo, no es conveniente.

- Con la omisión de la Comisión Interamericana de Paz en el Pacto de Bogotá, y también el desposeimiento de sus amplias facultades en 1956, se perdió una herramienta que podría haber ayudado a consolidar un sistema de solución de controversias el continente. A futuro, se debiese discutir volver a incluir a esta Comisión, con sus facultades originales, en el sistema interamericano.
- Infante Caffi sostiene que el actuar de la CIJ a raíz de la jurisdicción otorgada por el Pacto de Bogotá ha mostrado nuevas facetas del acuerdo. Los casos *Armed Actions* y *Maritime Dispute* son prueba de lo anterior. Es de esperar, que en los casos subsiguientes, sigan revelándose más novedades acerca del funcionamiento del tratado.
- El retiro de Colombia ha causado repercusiones, y algunos piden que se siga su ejemplo, especialmente en nuestro país. No obstante, hemos visto que la denuncia de tratados es un acto común en la historia del continente, y no afecta la validez de estos.⁴⁰⁰ Además, el caso *Alleged Violations (Nicaragua v. Colombia)* ha disipado las dudas sobre el artículo LVI, reafirmando que el retiro no surte efectos hasta un año después de notificado. Por último, existen otras vías para conceder jurisdicción a la CIJ, ya sean en tratados bilaterales o multilaterales, por lo cual, denunciar el Pacto no siempre es sinónimo de desentenderse de la Corte.
- En los años ochenta, las principales críticas se dirigieron contra el automatismo planteado por el artículo XXXI, y no contra la CIJ, a la que también se le confería jurisdicción por el artículo XXXI. Ahora bien, los cuestionamientos hacia el Pacto de Bogotá en los últimos años, van casi todos dirigidos en contra de la CIJ, y no del texto mismo del tratado, como sucedía en el siglo pasado. En este sentido, podemos observar que las críticas al automatismo del Pacto y a su estructura interna han mutado y se han concentrado en la legitimidad de la CIJ para resolver disputas americanas. Respecto a lo último, reiteramos que el acceso a ésta tiene particularidades que lo diferencian del actuar de la Corte en los casos en que conoce por otras vías de acceso, por ejemplo, de la cláusula opcional.

⁴⁰⁰ No ha tenido mejor suerte el TIAR, señalado como ejemplo a seguir en los años ochenta frente al fracaso del Pacto de Bogotá. Solamente en el siglo XXI, ha recibido cinco retiros.

- El resurgimiento del Pacto de Bogotá ha sido real y progresivo desde el caso *Armed Actions* y ha invalidado la crítica de que el tratado no ha sido utilizado. Es más, ha sido efectivo en resolver disputas que se arrastraban desde el siglo XIX. Esto nos lleva a recordar lo señalado por Jiménez de Aréchaga, respecto al valor disuasivo del tratado. Asimismo, permite entender que los factores históricos y políticos de cada época pueden influir directamente en la efectividad de un determinado instrumento internacional, sin guardar relación con los aspectos técnicos de su texto.
- En concordancia con todo lo expuesto, podemos responder a la pregunta de la investigación: El Pacto de Bogotá sí ha constituido un instrumento efectivo para la solución de controversias entre los Estados americanos. Su inactividad inicial, puede explicarse de diferentes maneras,⁴⁰¹ y a pesar de que su aplicación práctica era nula, la negativa de los Estados americanos a modificarlo, y la consecuente utilización reiterada del acuerdo a lo largo de las últimas décadas, demuestran que ha sido un tratado útil para el fin que se le propuso. A mayor abundamiento, no existe ningún tratado internacional en materia de solución de controversias en América, que haya abierto el camino a procedimientos sobre disputas entre Estados de mejor forma que el Pacto, y haya tenido más Estados contratantes que este (es paradójico pensar que esa sea justamente una de la mayores críticas al tratado).
- Por consiguiente, nuestra hipótesis ha sido concordante con las conclusiones de este trabajo. El mandato de no dejar ninguna controversia sin resolver y buscar una solución definitiva dentro de un plazo razonable, ubicado en el artículo 26 original de la Carta de la OEA, se ha ido consolidando con el paso del tiempo. Y, de seguir la misma tendencia a futuro, debería continuar con ese rumbo.
- En cualquier caso, en discusiones futuras, creemos que el foco debe ponerse en materias que afectan directamente en la efectividad del Pacto de Bogotá, como lo son las reservas y falta de ratificaciones de numerosos Estados parte de la OEA, y no en atacar la legitimidad de la CIJ, la cual ha actuado ante los casos llevados a su jurisdicción

⁴⁰¹ Recordemos que en la segunda mitad del siglo XX existió una desconfianza generalizada hacia la CIJ. Asimismo, a partir de los años sesenta proliferaron en el continente americano las dictaduras de corte nacionalista, las cuales mantenían una posición extrema del concepto de soberanía.

aplicando el derecho internacional, e incorporando elementos propios de nuestra tradición americana.

- El siglo XXI está recién comenzando, y es de esperar que surjan más controversias entre los Estados americanos. Dificultades como el calentamiento global, sobrepoblación, crisis económicas, pandemias, crisis migratorias, terrorismo, escasez de recursos hídricos, y antiguos conflictos son resolver, deberán ser confrontadas con un sólido tratado de solución pacífica de controversias. En este momento nuestra mejor herramienta es el Pacto de Bogotá, y ha demostrado su valía. Su modificación o reemplazo, desde una perspectiva realista, difícilmente será un paso adelante.

BIBLIOGRAFÍA

AMIGO ROMÁN, C. (1995). La Solución de Controversias Internacionales y sus Mecanismos, Boletín de la Facultad de Derecho, (8-9): 511-531.

AUST, A. (2007). Modern Treaty Law and Practice, 2º ed., Cambridge, Cambridge University Press, 547p.

CANÇADO TRINDADE, A. A. (2003). Doctrina Latinoamericana del Derecho Internacional, Tomo I, San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 64p.

CONNEL SMITH, G. (1971). El Sistema Interamericano, México, Fondo de Cultura Económica, 487p.

DUPUY, R-J. (1956). Le Nouveau Panamericanisme: L`evolution du système Inter-Américaine vers le Fédéralisme, Paris, Pedone.

FERRAJOLI, L. (2004). Razones jurídicas del pacifismo, Madrid, España, Trotta, 150p.

GARCÍA-CORROCHANO MOYANO, L. (1997). El tratado americano de solución pacífica de controversias, Agenda Internacional, 4(8): 51-61.

GARCÍA SÁEZ, J.A. (2010). Guerra, coacción y autotutela en el pacifismo jurídico de Hans Kelsen, Astrolabio, Revista Internacional de Filosofía, (11): 177-189.

GODIO, L. M. A. (2019). El Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas. Una evaluación a 70 años de entrada en vigor, Revista de la Facultad, 10 (2): 47-69.

GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, A. (2008). El "Pacto de Bogotá" sobre Soluciones Pacíficas a la luz del caso relativo a las acciones armadas Fronterizas y Transfronterizas entre Nicaragua y Honduras (CIJ). En: Derecho Internacional, Temas Selectos, 5ª ed. Ciudad de México, México, Instituto de investigaciones jurídicas. pp. 59-86.

GUTIERREZ POSSE DE ARIOSA, H.D.T. (1982). Algunas consideraciones sobre la solución pacífica de controversias internacionales, Curso de Derecho Internacional, 2(9): 33-43.

HELPER, L. R. (2012). Terminating treaties. En: HOLLIS, D. B. The Oxford Guide to Treaties, Oxford University Press, nota 18, pp. 636-637.

HERRARTE, A. (1980). Solución pacífica de las controversias en el sistema interamericano, Curso de Derecho Internacional, (6): 207-231.

HERDOCIA SACASA, M. (2009). El resurgimiento del Pacto de Bogotá, Agenda Internacional, 16 (27): 23-44.

HERDOCIA SACASA, M. (2009). Casos Americanos recientes ante la Corte Internacional de Justicia y la utilización del Pacto de Bogotá, Curso Derecho Internacional, 36: 373-390.

HERDOCIA SACASA, M. (2013). La hora de la Justicia Internacional: radiografía franca de un fallo y una mirada hacia los retos del futuro (el caso Colombia-Nicaragua), Agenda Internacional, 20 (31): 169-189.

HERNÁNDEZ VILLALOBOS, L. y MANASÍA FERNÁNDEZ, N. (2005). Conflictos internacionales: Medios de solución y derecho internacional humanitario, Frónesis, 12 (3): 64-94.

HOBBS, T. (1989). Leviatán; La materia forma y poder de un Estado eclesiástico y civil, Madrid, Alianza.

INFANTE CAFFI, M. T. (1986). El Sistema Interamericano de Solución de Controversias y la reforma a la Carta de la OEA, Estudios: sociedad chilena de derecho internacional, pp. 153-192.

INFANTE CAFFI, M. T. (1993). El Pacto de Bogotá: vigencia y propuestas de reforma, Boletim da Sociedade Brasileira de Dereito Internacional, 45 (79-80): 55-73.

INFANTE CAFFI, M. T. (1992). El Pacto de Bogotá: urgencia y propuestas de reforma. Anuario hispano-luso-americano de derecho internacional. (10): 229-254.

INFANTE CAFFI, M. T. (2016). Latin America and the International Court of Justice: The Pact of Bogota. En: Latin America and the International Court of Justice: Contributions to International Law, Londres. Routledge, pp. 61-73.

INFANTE CAFFI, M. T. (1987). La Solución Judicial de Controversias entre Estados, *Derecho PUCP*, (41): 61-121.

INFANTE CAFFI, M. T. (2017). The Pact of Bogota: Cases and Practice, *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, (10): 85-116.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. (1986). Tentativas de reforma al Pacto de Bogotá, *Anuario jurídico interamericano*, Washington, D.C., pp. 3-11.

KRIEGER, H. (2012) "Article 65: Procedure to be followed with respect to invalidity, termination, withdrawal from or suspension of the operation of a treaty" En: DÖRR, O. y SCHMALENBACH, K. (eds.). *Vienna Convention on the Law of the Treaties. A Commentary*, Heidelberg, Springer, pp. 1131-1150.

KANT, I. (1985). *Sobre la paz perpetua*, 6ª ed, Madrid,. Tecnos, 69p.

KELSEN, H. (1965). *Principles of International Law*, 2ª ed, Estados Unidos, Rinehart and Winston edition, 416p.

LLANOS MANCILLA, H. (1977). Panorama histórico de las relaciones internacionales entre los Estados Unidos y la América Latina. En: *Antecedentes, balance y perspectivas del Sistema Interamericano*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, pp. 56-86.

LEORO FRANCO, G. (1981). La Reforma del Tratado Americano de soluciones pacíficas o Pacto de Bogotá, *Anuario jurídico interamericano*, pp. 30-79.

LEORO FRANCO, G. (1985) Problema de la solución pacífica de controversias en el contexto interamericano, *Curso de Derecho Internacional*, (11): 211-230.

LEORO FRANCO, G. (1986). El proyecto de reformas del Comité Jurídico Interamericano al Tratado Americano de Soluciones Pacíficas: Pacto de Bogotá, *Anuario jurídico interamericano*, pp. 13-37.

LEORO FRANCO, G. (1999). El desarrollo de la solución pacífica de las controversias a los cien años de la primera conferencia internacional de la paz, *Curso de Derecho Internacional*, (26): 23-50.

LLERAS, A. (1948). Informe sobre la IX Conferencia Internacional Americana. En: Informe sobre los resultados de la Conferencia, Washington D.C., Unión Panamericana, 75p.

LLORENS, M. P. (2017). La Denuncia de los Tratados Multilaterales: A propósito de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso de las Presuntas Violaciones de Derechos Soberanos y Espacios Marítimos en el Mar Caribe (Nicaragua vs. Colombia). Excepciones Preliminares, Revista de la Facultad, 8 (2): 355-383.

MATEUS RUGELES, A. (2013). Denuncia del Pacto de Bogotá: Implicaciones jurídicas para Colombia. En: Contribución de la Universidad del Rosario al debate sobre el fallo de La Haya: análisis del caso Nicaragua vs. Colombia, Bogotá, Colombia, Universidad del Rosario, 22p.

MONROY CABRA, M. G. (2002). El Arreglo Pacífico de las Controversias Internacionales. En: Derecho Internacional Público, 5ª ed, Bogotá, Colombia, Temis, pp. 549-586.

MONROY CABRA, M. G. (2005). Aproximación al concepto de fuentes del derecho internacional, Estudios Socio-Jurídicos, 7 (2): 77-91.

ORIHUELA CALATAYUD, E. (1990). El Pacto de Bogotá y la Corte Internacional de Justicia, Revista Española de Derecho Internacional, 42 (2): 415-441.

PACHECO SÁNCHEZ, R. (2014). Demanda de inconstitucionalidad Pacto de Bogotá, *Advocatus* (22): 99-110.

REMIRO BROTONS, A. 2018. The Pact of Bogota in the Jurisprudence of the International Court of Justice, En: Nicaragua before the International Court of Justice, eds. E. Sobenes/B. Samson, Springer, pp. 143-178.

RODRÍGUEZ DÍAZ, B. (2016). El arreglo pacífico de controversias internacionales. *Apuntes de Derecho Internacional Público*. En: *Apuntes de Derecho Internacional Público*, Madrid, España, Dykinson, 158P.

RODRÍGUEZ MACKAY, M.A. (2014). El principio de solución de controversias como norma de ius cogens en el Derecho Internacional, *LEX - Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 11(12): 105-140.

SARMIENTO LEMUS, A. (2015). Impacto e implementación en Colombia de la decisión de fondo de la Corte Internacional de Justicia en el diferendo territorial y marítimo (Nicaragua c. Colombia), Anuario Mexicano de Derecho Internacional, 16: 401-423.

TORO UTILLANO, L. H. (2019). La Denuncia y el Retiro de los Tratados en el Sistema Interamericano, Curso de Derecho Internacional, (46): 79-117.

URUEÑA, R. (2013). Colombia se retira del Pacto de Bogotá: causas y efectos, Anuario de derecho público, pp. 511-547.

URUEÑA, R. (2008). Derecho de las Organizaciones Internacionales, Colombia, Temis, 475p.

VARGAS CARREÑO, E. (2014). La Corte Internacional de Justicia, su organización y competencia, Revista tribuna internacional, Especial: 11-32.

VAN KLAVEREN, A. (1977). Los antecedentes históricos del sistema interamericano. En: Antecedentes, balance y perspectivas del Sistema Interamericano, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, pp. 18-55.

VILLALTA VIZCARRA, A.E. (2015). Solución de Controversias en el Derecho Internacional, Curso de Derecho Internacional, (41): 15-35.

VILLALTA VIZCARRA, A.E. (2006) La contribución de las organizaciones internacionales de la región centroamericana al derecho internacional actual, Curso de Derecho Internacional, (32): 167-187.

VINUESA, R.E. (1982). La Solución Pacífica de Controversias entre Estados. Curso de Derecho Internacional. 2 (9): 6-32.

VON CLAUSEWITZ, C. (1984). De la Guerra, Barcelona, Editorial Labor, 304p.

AMIGO ROMÁN, C. (1995). La Solución de Controversias Internacionales y sus Mecanismos, Boletín de la Facultad de Derecho, (8-9): 511-531.

ARTÍCULOS WEB

BENAVIDES, M. A. (2018). Retiro del Pacto de Bogotá, [en línea] La Tercera, 25 de septiembre, 2018, <https://www.latercera.com/opinion/noticia/retiro-del-pacto-bogota/329759/> [consulta: 24 de agosto de 2021].

FERNÁNDEZ ILLANES, S. (2015). ¿Denunciar el Pacto de Bogotá?, [en línea] La Tercera, 21 de septiembre, 2015. Recuperado de: https://www.ucentral.cl/denunciar-el-pacto-de-bogota/prontus_ucentral2012/2015-09-21/103440.html [consulta: 10 de septiembre de 2021].

HELFMANN, C. (2014). ¿Quedarse o salirse del Pacto de Bogotá? [en línea] El Mercurio Legal, 19 de febrero, 2014, <https://www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=902780&Path=/0D/C6/> [consulta: 24 de agosto de 2021].

LLANOS, H. y RIVEROS, E. (2018). Chile y el Pacto de Bogotá, [en línea] Diario Constitucional, 4 de abril, 2018, <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/chile-y-el-pacto-de-bogota/> [consulta: 24 de agosto de 2021].

Piñera crea comisión de Relaciones Exteriores que evaluará permanencia de Chile en el Pacto de Bogotá, [en línea] El Mercurio Online, 29 de abril, 2017, <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/04/29/856234/Pinera-crea-comision-de-Relaciones-Exteriores-que-evaluara-permanencia-de-Chile-en-el-Pacto-de-Bogota.html> [consulta: 24 de agosto de 2021].

RODRÍGUEZ ELIZONDO, J., GASPAR TAPIA, G., RODRÍGUEZ GUARACHI, E.. y IZURIETA FERRER, O. (2018). Por qué debemos salir del Pacto de Bogotá, [en línea] El Mercurio Digital, 14 de julio, 2018, <http://elmercurio.com/blogs/2018/07/14/61715/Por-que-debemos-salir-del-Pacto-de-Bogota.aspx> [consulta: 24 de agosto de 2021].

SANÍN POSADA, N. y CEBALLOS ARÉVALO, M. “El Fallo de la Haya: ¿Triunfo de Nicaragua o Cuento Chino?”, <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-fallo-de-la-haya-triunfo-de-nicaragua-cuento-chino/341394-3/> (visitado última vez el 23 de agosto de 2021).

CONFERENCIAS INTERNACIONALES:

Primera Conferencia Internacional Americana (1889-1890).

Conferencia de Paz de La Haya (1899).

Segunda Conferencia Internacional Americana (1901-1902).

Segunda Conferencia de Paz de La Haya (1907).

Tercera Conferencia Internacional Americana (1906).

Cuarta Conferencia Internacional Americana (1910).

Quinta Conferencia Internacional Americana (1923).

Sexta Conferencia Internacional Americana (1928).

Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje (1928-1929).

Séptima Conferencia Internacional Americana (1933).

Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (1936).

Octava Conferencia Internacional Americana (1938).

Segunda Reunión de Consulta entre los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas de conformidad a los Acuerdos de Buenos Aires y de Lima (1940).

Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y la paz (1945).

Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y Seguridad en el Continente (1947).

Novena Conferencia Internacional Americana (1948).

Décima Conferencia Interamericana (1954).

CONSTITUCIONES POLÍTICAS:

Constitución de la República Española (1931).

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES:

Carta de las Naciones Unidas (1945).

Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948).

Convención Europea para el Arreglo Pacífico de las Controversias (1957).

Convención General de Conciliación Interamericana (1929).

Convención para Coordinar, Ampliar y Asegurar el Cumplimiento de los Tratados Existentes entre los Estados Americanos (1936).

Convención para la resolución pacífica de controversias internacionales (1899).

Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz (1936).

Convención sobre Reclamaciones Pecuniarias (1910).

Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (1948).

Tratado antibélico de no-agresión y de conciliación (1933).

Tratado de Arbitraje Obligatorio (1902).

Tratado de Jay (1794).

Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua (1826).

Tratado General de Arbitraje Interamericano (1929).

Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1947).

Tratado Interamericano sobre Buenos Oficios y Mediación (1936).

Tratado para evitar o prevenir conflictos entre los Estados Americanos (1923).

Tratado relativo a la Prevención de Controversias 1936).

Tratado sobre Renuncia a la Guerra (1928).

Pacto de la Sociedad de las Naciones (1919).

Protocolo de Adhesión a las Convenciones de La Haya (1902).

Protocolo adicional relativo a No Intervención (1936).

Protocolo de Arbitraje Progresivo (1929).

JURISPRUDENCIA:

Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey). [en línea] <https://www.icj-cij.org/en/case/62> [consulta: 13 de septiembre de 2021].

Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia). [en línea] <https://www.icj-cij.org/en/case/155> [consulta: 10 de septiembre de 2021].

Border and Transborder Armed Actions (Nicaragua v Honduras). [en línea] <https://www.icj-cij.org/en/case/74> [consulta: 10 de septiembre de 2021].

Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya). [en línea] <https://www.icj-cij.org/en/case/63> [consulta: 13 de septiembre de 2021].

Dispute over the Status and Use of the Waters of the Silala (Chile v. Bolivia). [en línea] <https://www.icj-cij.org/en/case/162> [consulta: 10 de septiembre de 2021].

Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali). [en línea] https://www.icj-cij.org/en/case/69_judgments [consulta: 13 de septiembre de 2021].

Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria: Equatorial Guinea Intervening). [en línea] <https://www.icj-cij.org/en/case/94/judgments>. [consulta: 13 de septiembre de 2021].

Maritime Dispute (Peru v. Chile). [en línea] <https://www.icj-cij.org/en/case/137> [consulta: 10 de septiembre de 2021].

Mavrommatis Palestine Concessions [en línea] https://www.icj-cij.org/public/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_02/06_Mavrommatis_en_Palestine_Arret.pdf [consulta: 24 de septiembre de 2021].

North Sea Continental Shelf. (Federal Republic of Germany/Netherlands). [en línea] <https://www.icj-cij.org/en/case/52> [consulta: 13 de septiembre de 2021].

Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). [en línea] <https://www.icj-cij.org/en/case/153> [consulta: 10 de septiembre de 2021].

Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 nautical miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia). [en línea] <https://www.icj-cij.org/en/case/154> [consulta: 10 de septiembre de 2021].

United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran). [en línea] <https://www.icj-cij.org/en/case/64> [consulta: 13 de septiembre de 2021].

Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia). [en línea] <https://www.icj-cij.org/en/case/124> [consulta: 10 de septiembre de 2021].

SITIOS WEB:

BIBLIOTECA COLÓN [en línea] <http://www.oas.org/es/columbus/default.asp> [consulta: 10 de septiembre de 2021].

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE [en línea]
<https://www.bcn.cl/leychile/> [consulta: 10 de septiembre de 2021].

BIBLIOTECA DIGITAL DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE [en línea]
https://bibliotecadigital.uchile.cl/discovery/search?vid=56UDC_INST:56UDC_INST&lang=es [consulta: 10 de septiembre de 2021].

COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO [en línea] <https://www.oas.org/es/sla/cji/>
[consulta: 10 de septiembre de 2021].

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS [en línea]
<https://www.corteidh.or.cr/> [consulta: 10 de septiembre de 2021].

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA [en línea] <https://www.icj-cij.org/es/> [consulta: 10 de septiembre de 2021].

DIPUBLICO [en línea] <https://www.dipublico.org/> [consulta: 10 de septiembre de 2021].

HEINONLINE [en línea] <https://heinonline-org.uchile.idm.oclc.org/HOL/Welcome> [consulta: 10 de septiembre de 2021].

LA TERCERA ONLINE [en línea] <https://www.latercera.com/> [consulta: 10 de septiembre de 2021].