

Rafael Guizado

Tr. Acuerdos de Ginebra y Rio

Los Acuerdos de Ginebra y de Rio y la evolución del derecho internacional

1934

TALLERES "MUNDO AL DIA"

Bogotá.

LOS ACUERDOS DE GINEBRA Y DE RIO Y LA EVOLUCION DEL DERECHO INTERNACIONAL

Al paso que la evolución de algunas ramas del Derecho como la penal, la civil y otras, marca una ininterrumpida trayectoria a través del tiempo, indicando, con esa continuación, la forma suave como se van implantando las reformas que, tomadas aisladamente y sin consideraciones históricas que las expliquen, parecerían audaces, el Derecho Internacional evoluciona con una natural y excesiva lentitud, y sólo cuando acontecimientos graves conmueven al mundo, se marcan movimientos que indican un avance apresurado, impuesto por actos ajenos a la previsión humana y que, por imprevistos, no son fácilmente comprensibles por la opinión pública.

Ese movimiento arrítmico en la evolución del Derecho Internacional obliga a quienes por él se interesan a adquirir cierto criterio tradicionalista, pusilánime y —hasta cierto punto— pueril que les impide admitir—previo un fácil y rápido examen—ciertos actos tendientes a crear una jurisprudencia dentro de ese Derecho, basándose no sólo en las reglas generales de la ley internacional, sino en circunstancias, hechos y consideraciones que miran al porvenir y que no tienen mayores nexos con el lejano pasado. Se explica así el fenómeno del inconformismo que estuvo a la moda en ciertos sectores intelectuales y científicos europeos después de los tratados que pusieron fin a la guerra europea. Esta conflagración fue tan imprevista —en sus consecuencias y en su extensión— que quienes constituían el gobierno en cada uno de los países afectados por ella, se dieron cuenta —una vez terminadas las hostilidades— de la urgente necesidad de crear nuevos elementos jurídicos para regir las relaciones entre los pueblos e introducir en el Tratado de Versalles cláusulas nunca usadas como aquella que fija responsabilidades y las que crean organismos internacionales que habrían de tener como finalidad iniciar y continuar una nueva especie de colaboración internacional, sobre bases distintas a las que hasta entonces habían existido.

Acabamos de anotar dos fases distintas y substanciales en la evolución del Derecho Internacional, o mejor, en el brusco salto que a esa ciencia hizo dar —en el camino de la adaptación a las necesidades del mundo— la guerra europea: la fijación de responsabilidades del conflicto; es decir, la base para el cumplimiento de sanciones penales internacionales, y la creación de organismos que encaucen y estimulen la nueva jurisprudencia; o sea, la preocupación constructiva que tiende al mejoramiento de las relaciones de los pue-



olos como medio para estabilizar la paz y para que sea aprovechable positivamente el esfuerzo común.

II

A través de los diferentes conflictos que han turbado parcialmente la armonía pacífica del mundo, después de la guerra europea, vemos funcionar esos dos sólidos pilotes del nuevo Derecho Internacional. En el conflicto colombo-peruano, iniciado por la ocupación de Leticia, el Consejo de la Sociedad de las Naciones —después de agotar el procedimiento del artículo 15 del Pacto— dicta el 18 de marzo sus recomendaciones que terminan la primera etapa de su gestión. Esas recomendaciones son exactamente dos: la primera ordena la deocupación del territorio de Leticia por las fuerzas peruanas; lo que equivale a la condenación del Perú como agresor, como responsable de la situación planteada entre los dos países. Y la segunda indica la necesidad de entablar negociaciones entre los gobiernos en disputa —sobre la base de los tratados en vigor— para estudiar y solucionar los problemas pendientes, teniendo en cuenta los intereses legítimos del Perú. Y es esta segunda recomendación la que constituye la parte constructiva: crear un nuevo ambiente pacífico entre los dos pueblos. Hay —en momentos de votarse el informe del Consejo— por lo menos, un problema pendiente: la ruptura de la armonía entre Colombia y Perú; esto no se remedia con la condenación del culpable; implica, además, una labor de acercamiento que sólo puede iniciarse en la conferencia prevista puesto que, reunidos los representantes de los dos pueblos en cumplimiento de un mandato del tribunal político por ellos reconocido como autoridad competente, logran lo principal en lo relativo al futuro entendimiento: tomar contacto. De allí se sigue —previa la habilidad diplomática de los dos gobiernos— un acuerdo que venga —no a restablecer— sino a crear de nuevo una armonía pacífica. Todo interés legítimo de uno de los pueblos debe ser estudiado en tal reunión, puesto que se trata de formar la atmósfera propicia para iniciar una era de amistad y cooperación, y que no es posible si se desatiende uno siquiera de los factores decisivos para el logro del fin perseguido. Nada más justo, por lo demás, que acceder a ello, puesto que está salvaguardado el derecho como medida previa y como fundamento legal para esa etapa constructiva del arreglo.

III

El arreglo, en su conjunto, va a crear el Derecho. No va a reformar el que ya existe, sino a crear uno nuevo. Los acuerdos que de las negociaciones surjan formarán ese Derecho que va a contribuir, en todo lo que él tenga de nuevo, a la evolución del Derecho Internacional. Va a sentar jurisprudencia, es decir, va a ser un Derecho que se crea y se practica una vez creado.

Gabriel Hanotaux, autoridad en materia internacional, al refe-

rirse a esta ciencia, da una previa y oportuna definición del Derecho: "Es—dice—el consentimiento de las partes." O lo que es lo mismo, el resultado del acuerdo entre las partes que, en materia internacional, se traduce en un tratado, un pacto, un protocolo. La creación del Derecho, en la forma antes dicha, es, en este caso, absolutamente necesaria: es la nueva base para la unión entre los dos pueblos. Vale e interesa aquí recordar las palabras del Presidente Wilson en su discurso del 18 de diciembre de 1918, en Manchester: "Una sola cosa puede ligar y unir a los pueblos: el apcgo común al Derecho."

Pero para obtener ese resultado perseguido siempre que se hace una negociación internacional, es de todo punto indispensable crear el ambiente previo para ello. Tal ambiente no puede ser—esto se comprende— el formado por la exigencia flexible, por la dura condenación; al contrario, surge de la combinación que se haga para dar una forma especial a esa parte dura del arreglo, y se perfecciona con la acción al empezarse el contacto directo entre los interlocutores.

Para llegar a la completa comprensión de esta última necesidad, y a comprender al mismo tiempo su armonización con las reglas fundamentales del Derecho Internacional, se impone el recuerdo de otras fases de la evolución de éste.

Nicolás Politis hace la observación, al estudiar las nuevas tendencias del Derecho Internacional, de que esta ciencia se inclina cada día más hacia el positivismo, en cuanto trata de adaptarse a las realidades de la vida.

Nace esta tendencia —según J. W. Gainer— de la moderna teoría de la supremacía del individuo sobre el Estado, en cuanto que aquél es fundamento de este último (1). "Las reglas directrices de las relaciones entre las comunidades de individuos, llamadas naciones —dice el autor citado— forman el Derecho Internacional."

Hay en esta teoría, que tiende a hacer resaltar la supremacía del individuo, una concepción muy humana del Derecho de Gentes, y es, en su espíritu, de un fuerte pacifismo, puesto que tiende a la constante consideración del derecho natural del hombre, cuando se trata de lo internacional. Y es indudable que, por muchos siglos, estas dos ideas nunca estuvieron juntas, sino, por el contrario, se llegó a pensar que la segunda excluía a la primera.

Numerosos son los tratadistas modernos que atribuyen estas nuevas tendencias profundamente humanas del Derecho Internacional, a la preponderancia que las leyes e intereses sociales han tomado últimamente en el mundo civilizado. Las agrupaciones de individuos, llamadas naciones son, por esencia, agrupaciones sociales. Su lucha principal, desde el punto de vista de la civilización, móvil primero de la evolución creadora, es la perfecta ordenación de las relaciones entre ellas, coordinando las exigencias particulares con la vida pública externa de la agrupación. Ahora bien, desde este punto

(1) No se piense que se trata de resucitar el muerto individualismo internacional; la idea aquí es el individuo como parte del conjunto social.

de vista, toda acción internacional que tenga una finalidad acorde con los principios de la civilización, tiene necesariamente que hundir sus raíces en razones de humanidad, que deben ser, al mismo tiempo, el fundamento del nuevo Derecho, el cual, para ser duradero, ha de ser humano.

Situada, pues, la evolución que venimos estudiando, en ese plano de profundo humanismo, fácil es comprender toda concesión— dentro del Derecho— que se haga con el fin de llegar —en una negociación internacional— a la parte constructiva, a la creación de la atmósfera de armonía, a la persecución principal del nuevo Derecho.

IV

El pacto firmado entre los plenipotenciarios de Colombia y Perú y el Presidente del Consejo de la Liga, como representante del organismo internacional, el 25 de mayo de 1933, es un acuerdo en el cual están estipuladas las modalidades de ejecución del informe del 18 de marzo, que analizamos antes. En este pacto volvemos a encontrar las dos partes esenciales de todo instrumento internacional destinado a poner fin a un conflicto; el artículo 1.º, reafirma el valor del informe del Consejo; por lo tanto, contiene la especificación de las responsabilidades; el artículo 2º, trae el elemento de evolución, la forma en que se revela la preocupación que llamaremos esencial: la parte constructiva. Los otros artículos complementan el segundo.

Contra lo que muchos pueden pensar, este artículo segundo del pacto de modalidades, no es una innovación aislada y atrevida en el Derecho Internacional, sino la cristalización de diversas y continuas tendencias enunciadas en repetidas ocasiones, hacia la creación de una jurisprudencia que sirva de norma para facilitar la formación de la armonía entre dos países que —por intereses determinados— han sufrido un quebranto en sus relaciones.

El texto del citado artículo es el siguiente: "El Consejo nombrará una comisión que deberá encontrarse en Leticia en el plazo máximo de treinta días. Desde que llegue esta comisión, las fuerzas peruanas que se encuentren en el territorio se retirarán inmediatamente, y la comisión, en nombre del gobierno de Colombia, tomará a su cargo la administración del territorio evacuado por aquellas fuerzas."

¿Cuál es la finalidad exacta de esta medida? En la fórmula presentada el 25 de febrero por el comité especial de la Liga, está la explicación: "El comité ha considerado que es necesario introducir en ese territorio un elemento pacificador que ejerza una autoridad dúctil que permita con ello, a las dos partes, examinar los puntos que los separan."

Es, pues, un elemento pacificador, destinado a permitir la formación de la atmósfera propicia para la labor constructiva.

¿De dónde deriva este nuevo elemento su razón de ser? De un instrumento internacional mundialmente aceptado, ratificado expre-

sa y solemnemente por Colombia y Perú, e invocado por el primero de los dos países, meses antes de la firma del pacto de modalidades: el Pacto Briand-Kellogg.

V

“Las unas tras las otras —dice Politis— las cuestiones domésticas escapan poco a poco a la competencia exclusiva e interna de los pueblos, para tomar un carácter internacional.” De esta reflexión, afianzada en el ejemplo diario, ha nacido la moderna teoría sobre la soberanía de los países, que demuestra que esa soberanía es muy relativa, muy poco sólida, casi inexistente, según el acuerdo con las modernas tendencias del Derecho Internacional.

Y vemos a la Corte Permanente de Justicia Internacional decir en respuesta a una consulta que se le hace con motivo de ciertos diferendos a propósito de los derechos de nacionalidad en Túnez y Marruecos, lo siguiente: “La cuestión de saber si una materia dada es o no del dominio exclusivo de un Estado, es una cuestión **esencialmente relativa**: depende del desarrollo de las relaciones internacionales.” Después de esto, podría negarse que, en el sentir de los juristas de la Corte, una vez perfeccionadas las relaciones entre los pueblos, la soberanía desaparecerá por completo o casi por completo? Porque desde el momento en que cualquier cuestión, por muy marcado y definido que sea su carácter interno, puede ser estudiada y dilucidada internacionalmente, la parte esencial de la noción “soberanía” no tendrá razón de ser.

Tal es la conclusión a que parece llegar el Barón Descamps en su estudio sobre la materia, al decir: “La reserva de las cuestiones domésticas está expresamente clasificada bajo el signo del Derecho Internacional y depende del desarrollo de este Derecho.”

En este estado la evolución del Derecho Internacional —que en esta fase tiende a amplificar su radio de acción a expensas de la soberanía— vemos un primer paso práctico, para la cristalización de esas teorías: el artículo 11 del Pacto de la Liga, en su párrafo 2º: “Todo miembro de la Sociedad de las Naciones tiene el derecho— a título amistoso— de llamar la atención de la Asamblea y del Consejo sobre toda circunstancia de tal naturaleza, que afecte las relaciones internacionales y que amenace, por consiguiente, turbar la paz o el buen entendimiento entre las naciones de las que depende la paz” (2).

Era un primer paso, ya lo hemos dicho. Se refiere únicamente a un derecho de las naciones, pero este derecho se deriva del principio restrictivo de la soberanía. Y viene el segundo paso: el Pacto Briand-Kellogg. La condenación definitiva de la guerra, o sea, consecuentemente, la renunciación voluntaria que hacen los Estados,

(2) A este respecto hay otra importante etapa hacia la debilitación de la soberanía en las cláusulas del Pacto de la Liga relativas a las minorías reconocidas.

de un derecho derivado de su soberanía. El texto es claro y categórico: Artículo 1º: Las altas partes contratantes declaran solemnemente, en nombre de sus respectivos pueblos, que condenan el recurso a la guerra para arreglar diferendos internacionales, y renuncian a él como instrumento de política nacional, en sus relaciones mutuas."

Pero a esta nueva e importante regla de Derecho, o mejor, a este nuevo Derecho, es de absoluta necesidad darle un complemento; porque se condena la guerra como medio para liquidar conflictos, pero falta decir con qué ha de substituirse ese medio, puesto que no se excluye —lo cual sería utópico— la posibilidad de conflictos. Los modernos tratados de Derecho Internacional enumeran esos medios que han de substituir a la acción bélica: son once, según casi todos los profesores; el primero: las negociaciones directas; el más importante de todos, porque constituye un derecho primordial, es el recurso ante el Tribunal de Justicia Internacional, y el séptimo: La organización de comisiones de conciliación, de FORMAS MULTIPLES, SEGUN LOS MODELOS PROPUESTOS POR LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES. (Véase, Barón Descamps. "L'influence de la condamnation de la guerre sur l'évolution juridique internationale").

Esos medios, de los cuales hemos enumerado tres, son la directa consecuencia del Pacto de París; concluido éste, era indispensable elevar la base jurídica que habría de substituir al principio del derecho a la guerra. No es posible negar que la comisión de la Liga que administró el territorio de Leticia, era una comisión de conciliación (3); su papel principal era ese: la conciliación, la pacificación, como dice textualmente el Presidente del comité de Leticia, era, pues, una comisión de una forma especial, una de esas múltiples formas de que hablan los tratadistas.

Y precisamente, por ser especial, esa fórmula implicaba ciertas condiciones para dejar bien en claro el expreso respecto al derecho reconocido. Las condiciones las vemos en las siguientes frases del pacto de modalidades: "Administrar en nombre de Colombia"; "aprovechará fuerzas militares colombianas"; "el gobierno de Colombia pagará los gastos de la comisión."

Y porque es una forma nueva, que se ensaya por primera vez, como una experiencia dirigida a la persecución del Derecho, está el artículo 6º del Pacto, que dice: "El Consejo de la Sociedad de las Naciones recuerda a las partes que ha declarado que está listo a prestar su colaboración, a petición de una de ellas, en caso de desacuerdo relativo al procedimiento o a toda otra cuestión que pueda presentarse. El Consejo considera que no puede despreocuparse del desarrollo del diferendo."

En resumen: la comisión administradora del territorio de Leticia deriva su existencia del Pacto de París, y más directamente, de los medios con el que el Derecho Internacional sustituye el derecho

(3) Conciliar: Def. del Diccionario de la Academia: componer y ajustar los ánimos que estaban opuestos entre sí. Granjear o ganar los ánimos y la benevolencia.

a la guerra —renunciado por los países signatarios de aquel Pacto—; y esa comisión, instituida sobre esas bases jurídicas, tiende a su vez a crear una jurisprudencia para la solución de diferendos posteriores: es decir, tiene una finalidad constructiva dentro del Derecho.

Y es oportuno decir también que las negociaciones directas previstas por el mismo pacto de modalidades, tienen la misma raigambre jurídica.

De todo lo cual se saca como consecuencia que el pacto de modalidades firmado en Ginebra entre Perú y Colombia, está dentro de la corriente del moderno Derecho Internacional.

VI

Réstanos únicamente, para terminar este rápido análisis sobre la gestión ante la Liga de las Naciones, anotar que la finalidad principal de toda la moderna tendencia del Derecho Internacional, es la conservación de la paz. Implica esta idea la acción continuada dentro del Derecho, es decir, una total abolición del antiguo concepto tradicionalista del estancamiento del Derecho Internacional en las reglas directivas que regulan las relaciones entre los pueblos, sea en forma general (tratados de Derecho de Gentes), sea en forma particular (pactos, tratados bilaterales, protocolos y acuerdos). “La paz —dice Raymond Poincaré— es una creación continua.” Noción que implica la evolución del Derecho, único cuadro adecuado para el desarrollo de la idea de paz.

Ahora bien: es un hecho comprobado —por una dura experiencia— que dentro de las reglas rígidas del Derecho Internacional tradicional, no caben todos los elementos indispensables para la estabilidad pacífica del mundo; nuevas exigencias, inesperadas complicaciones colocan al jurista que se atiene únicamente a aquellas normas, al margen, por decirlo así, de la realidad práctica dentro de un proceso de pacificación. La única forma de evitar esto es aceptar el principio de la evolución —que es completamente real—.

Son esas las poderosas razones experimentales que hacen la unión de todos los juristas alrededor de la paz como directora en materia de Derecho Internacional. Huelga advertir que existen, además, las razones morales. El antiguo concepto del derecho a la guerra, defendido con justas razones por los teólogos, pierde hoy día todo su valor, porque esas razones no son ya válidas, gracias a la existencia de factores desconocidos en la época en que los padres de la Iglesia expusieron sus teorías. Santo Tomás dice que la guerra es un instrumento de la justicia siempre que se reúnan tres condiciones; la primera de las cuales es: “Es necesario que la guerra sea declarada por el príncipe (Estado soberano), **quien puede declararla, porque no hay juez por encima de él.**” De donde podemos deducir lógicamente que existiendo ese juez de categoría tal que pueda legalmente dictar justicia superior a la del príncipe, la guerra no es ya lícita por la sola declaración del soberano.

De allí, la evolución puede concebirse y comprenderse sin ma-

yores explicaciones. Todo el lento pero seguro tejido de redes jurídicas que se ha construido por sobre los Estados (disminuyendo una vez más el valor de la idea "soberanía"), va aniquilando progresivamente el derecho a la guerra hasta que llega un momento (firma del Pacto Briand-Kellogg), en que no sólo no existe ya ese derecho, sino que se viola un derecho nuevo con la declaratoria de guerra.

Fácilmente se comprenderá que este rápido análisis del proceso de la incorporación de la idea pacífica dentro del Derecho Internacional moderno, tiene por objeto mostrar cómo el acuerdo de Ginebra firmado entre Colombia y Perú, se conforma también, en todas sus partes y en su espíritu, a la tendencia directriz del movimiento que impulsa toda la evolución del Derecho Internacional.

VII

En cumplimiento de la segunda de las recomendaciones del Consejo de la Liga, los delegados del Perú y Colombia se reunieron en la ciudad de Río de Janeiro, donde elaboraron, de acuerdo con sus respectivos gobiernos, un protocolo de paz, de amistad y cooperación, seguido de un acta adicional que complementa al primero.

A riesgo de que se nos tache de monótonos, hemos de repetir ahora, por considerarlo indispensable, un concepto expresado repetidas veces en párrafos anteriores: los dos ejes de los modernos instrumentos internacionales para la liquidación del conflicto: la parte de responsabilidades (base de acción penal), y la parte constructiva. Las dos volvemos a encontrarlas en el Protocolo de Río, lo cual es natural y lógico, puesto que este instrumento es la consecuencia del de Ginebra. La primera de estas dos nociones está implícitamente incluida en el artículo 1º del Protocolo, que dice: "El Perú deplora sinceramente, como ya lo ha hecho en declaraciones anteriores, los acontecimientos ocurridos a partir del 1º de septiembre de 1932, que perturbaron sus relaciones con Colombia. Habiendo resuelto las dos Repúblicas establecer sus relaciones, el Perú manifiesta el deseo de que se restauren con la íntima amistad del pasado y la profunda cordialidad de dos pueblos hermanos. En consecuencia, el Perú y Colombia convienen en acreditar simultáneamente las Legaciones respectivas en Bogotá y Lima."

Fijémosnos en la primera frase de este artículo: "El Perú deplora sinceramente, como ya lo ha hecho en ocasiones anteriores...", en ella está incluida la esencia de la aceptación dada por el Perú al informe del 18 de marzo, es decir, el reconocimiento de la culpabilidad que abre campo, como podrá verse si se analiza el conjunto del Protocolo, para toda acción posterior que pueda relacionarse con indemnizaciones correspondientes a las consecuencias de la falta reconocida.

Reza el artículo 2º: "El tratado de límites de 24 de marzo de 1922 constituye uno de los vínculos jurídicos que unen a Colombia y al Perú, no podrá ser modificado o afectado sino por mutuo consentimiento de las partes o por decisión de la justicia internacional

en los términos que más adelante establece el artículo 7°.

La parte final de esta disposición hay que estudiarla al mismo tiempo que el artículo 7°. Limitémonos, pues, a examinar el resto de la segunda estipulación del Protocolo.

Es, desde luego, sabido que entre Colombia y Perú existen varios vínculos jurídicos y, entre otros, uno cuyo valor se puso a prueba durante el conflicto: el del Pacto de la Sociedad de las Naciones. Por lo tanto, la frase "constituye uno de los vínculos jurídicos", reafirma la existencia de esos otros lazos de derecho que unen a las partes. Recordemos, de paso, que estamos ya, a partir del artículo 2° del Protocolo, en el dominio de la parte constructiva de ese instrumento.

¿Qué es un vínculo jurídico en Derecho Internacional? Un compromiso de Derecho, libremente aceptado, una ley que liga por igual a las partes. El reconocimiento explícito que se hace de la existencia de ese vínculo jurídico que es el Tratado Lozano-Salomón, en el Protocolo de Río es, pues, la afirmación del compromiso de derecho que regula particularmente las relaciones entre los dos países. Esa afirmación abarca la integridad del Tratado, y no una o varias de sus partes. De lo cual podemos deducir que, jurídicamente, ha sido reconocida una vez más por el Perú la validez absoluta del Tratado no ya sólo per se, sino también en su cumplimiento, porque la afirmación se hace mucho después de estar ese acuerdo en vigor, y por lo tanto implica un elemento nuevo: el reconocimiento de la equidad del compromiso de Derecho y de su ajustamiento a la realidad, lo cual le da mayor fuerza de ley. Igualmente nos parece que esa afirmación que está inscrita en el artículo que analizamos indica implícitamente un reconocimiento por parte de Colombia de la integridad de la fuerza legal del Tratado, integridad que se desprende del cumplimiento y acatamiento continuado a ese Tratado.

El artículo 3° dice: "Las negociaciones entre los dos países continuarán por la vía diplomática normal, para dar a todos los problemas pendientes una solución justa, duradera y satisfactoria; y se observarán en el desarrollo de tales negociaciones los principios establecidos en el presente Protocolo."

Con el Protocolo de Río de Janeiro se dio solución justa, duradera y satisfactoria a los más importantes problemas pendientes entre Colombia y Perú; así se cumplió lo estipulado por el informe de la Liga de las Naciones. Pero entre dos países limítrofes hay cuestiones más o menos urgentes que reclaman una gestión continua de la diplomacia, ejercida en la forma normal y corriente de los plenipotenciarios ordinarios acreditados en las capitales; este artículo 2° del Protocolo tiene, pues, por objeto, recordar la existencia de esa vía corriente para el estudio de esos problemas —con lo cual se continúa la acción constructiva que ha de afianzar la paz— y encauzar esa acción por las normas establecidas por el Protocolo, y mejor aún, por el espíritu de este nuevo vínculo de Derecho que une a los dos países.

Los artículos 4°, 5° y 6° son el complemento de los dos anterio-

res; tienden a evitar nuevos problemas, a mantener la armonía en las regiones fronterizas y a crear una cooperación estrecha entre los dos pueblos, usando, para obtener ese fin, el más eficaz de los métodos: el estímulo a la economía nacional de cada uno de ellos. La naturaleza de las regiones del sur de Colombia y del norte del Perú indica por sí misma la necesidad de las comisiones ordenadas por los artículos 5º y 6º del Protocolo. Los párrafos del artículo 6º delimitan en forma precisa las funciones de una de esas comisiones, lo cual debe contribuir a hacer más fácil la tarea de ese organismo de vigilancia y de armonía.

VIII

El artículo 7º del Protocolo de Río dice: “Colombia y el Perú se obligan solemnemente a no hacerse la guerra, ni a emplear, directa o indirectamente, la fuerza, como medio de solución de sus problemas actuales o de cualesquiera otros actos que puedan surgir en lo futuro. Si en cualquier eventualidad no llegaren a resolverse por negociaciones diplomáticas directas, cualquiera de las altas partes contratantes podrá recurrir al procedimiento establecido por el artículo 36 del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, sin que la jurisdicción de ésta pueda ser excluida o limitada por las reservas que cualquiera de ellas hubiere hecho en el acto de suscribir la disposición facultativa.”

Era necesario exponer la forma como habían de resolverse los problemas que pueden presentarse entre los dos países. Medida ésta oportunísima porque entre dos naciones limítrofes siempre existe la posibilidad de una diferencia. Por eso queda sentado que puede una de ellas recurrir ante el tribunal de justicia para hacer reclamos por cuestiones que se presenten y por las que afecten al instrumento jurídico que es el Tratado de límites. Está consignada esa facultad en el artículo 2º del Protocolo: “El Tratado... no podrá ser modificado o afectado sino por mutuo consentimiento de las partes o por decisión de la justicia internacional.”

Más adelante, al estudiar la parte final del artículo 7º, volveremos sobre este punto.

El artículo 7º del Protocolo de Río es, como puede verse en el texto que arriba transcribimos, el más perfecto y el más completo de todos los que integran este instrumento. Recorre las distintas etapas de Derecho que se tejen con el objeto de evitar —en todos los casos y por todos los motivos— el recurso a la fuerza, la perturbación de la paz. Es la síntesis práctica de esos variados y constantes esfuerzos que los juristas modernos han hecho por crear en el mundo las modernas formas del Derecho Internacional que están inspiradas por la estabilidad pacífica y por el acatamiento a la justicia. Caben aquí las palabras de Paul Boncour al referirse al acuerdo de Ginebra: “Los esfuerzos hechos por Colombia y el Perú, que tienen hoy su plena realización, aumentan la lista de los precedentes con

que se teje poco a poco la red de Derecho Internacional que tratamos de echar sobre el mundo.”

Vemos en el artículo 7º la reafirmación de la voluntad pacífica, por un pacto particular de renunciamiento a la guerra concebido en estos términos: “Colombia y Perú se obligan solemnemente a no hacerse la guerra, ni a emplear directa o indirectamente la fuerza, como medio de solución de sus problemas actuales o de cualesquiera otros que puedan surgir en lo futuro.” Es decir, la creación de derecho traducido en el renunciamiento de un derecho anterior, y ejecutada para obtener un derecho nuevo: la seguridad mutua garantizada jurídicamente.

Segunda etapa: “Si en cualquier eventualidad no llegaren a resolverlos (los problemas de que habla el párrafo arriba escrito), por negociaciones diplomáticas directas, cualquiera de las altas partes contratantes podrá recurrir al procedimiento establecido por el artículo 36 del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, sin que la jurisdicción de ésta pueda ser excluida o limitada por las reservas que cualquiera de ellas hubiere hecho en el acto de suscribir la disposición facultativa.” Obtenida la seguridad jurídica de la paz, por el pacto de renunciamiento a la guerra, viene el andamiaje de derecho que va a reemplazar el modo de dirimir conflictos que se ha proscrito por aquel pacto. Como no es posible —lo repetimos— impedir problemas cuya índole no se conoce y que no se sabe cuándo ni por qué puedan presentarse, hay que buscar la manera de resolverlos, dentro de la atmósfera pacífica que se ha creado, trazando normas generales dentro de las cuales caben todas las diferencias que puedan surgir entre los dos países. Esa labor está realizada con el párrafo final del artículo 7º, que acabamos de ver.

Ya dijimos atrás, que el complemento necesario de un pacto de renunciación a la guerra, es decir, del renunciamiento al derecho a la guerra, debe ser un nuevo derecho: el de recurrir a un tribunal de justicia. El artículo 7º del Protocolo presenta, pues, bajo este aspecto, mayor mérito de perfección que el Pacto Briand-Kellogg, puesto que en su mismo texto dispone ese recurso a la justicia internacional, al paso que el Pacto de París no hace explícita mención de ese recurso.

Y tenemos un valiosísimo precedente de esa concepción global del renunciamiento a la guerra y su consecuencia natural: la obligatoria acción ante el tribunal competente para la solución de un litigio, en el siguiente texto presentado al Congreso americano por el Senador Borah en el año de 1927, que dice:

“Considerando que la guerra es la más grande amenaza que puede existir para la sociedad y que es tan costosa y tan destructora que no solamente es la causa del peso insoportable de los impuestos que gravan a nuestro pueblo, sino también que amenaza hundir y destruir la civilización:

“Considerando que la civilización está marcada, en su marcha fuera de la barbarie, hacia el estado de cosas actual, por el progreso

del Derecho y de los tribunales destinados a substituir los métodos de violencia y fuerza;

“Considerando que el genio de la civilización no ha descubierto sino dos métodos para imponer el arreglo de las diferencias entre los hombres, a saber: el Derecho y la guerra; y que, por consecuencia, en todo proyecto destinado al arreglo obligatorio de las diferencias internacionales debemos escoger entre la guerra y el procedimiento judicial;

“Considerando que el sentido moral irresistible de los pueblos civilizados condena en todas partes la institución cruel y destructora de la guerra;

“Considerando que poseemos en nuestra Corte Suprema Federal el modelo práctico y eficaz de una verdadera Corte Internacional, pues nuestra Corte tiene plena competencia para conocer de las diferencias entre nuestros Estados soberanos, y juzgarlas;

“Considerando que un acuerdo internacional de carácter jurídico no limitaría la independencia ni la soberanía de una nación;

“Proponemos:

“Que se resuelva que el senado de los Estados Unidos es de opinión que se declare fuera de la ley a la guerra como institución o medio para arreglar diferencias internacionales, y que se considere como un crimen público ante la ley de las naciones.

“En segundo lugar: que, una vez declarada la guerra fuera de la ley, se cree una institución jurídica destinada a reemplazarla (o si esta institución existe ya en parte, que se le adapte y ajuste), bajo la forma y la naturaleza de un tribunal internacional, que se inspiraría en nuestra Corte Suprema Federal, estatuyendo sobre las diferencias entre nuestros Estados soberanos.” (Citado por James Th. Shotwell en su obra “El Pacto de París”).

Creemos que este documento encierra completamente la idea que hemos tratado de desarrollar sobre los derechos que se desprenden del renunciamiento a la guerra. Si se tiene en cuenta que la proposición del Senador Borah fue hecha un año antes de la firma del Pacto Briand-Kellogg, podrá comprenderse la decisiva influencia que tuvo ese proyecto en la elaboración de ese Pacto, y de allí puede deducirse su importancia enorme y su gran autoridad como precedente para la plena justificación jurídica del artículo 7º del Protocolo de Ginebra.

¿Cuáles son los otros precedentes jurídicos de esas disposiciones? Para la primera parte, la renunciación a la guerra, tenemos el Pacto Briand-Kellogg, que es la norma perfecta de esa clase de acuerdos.

Para la segunda parte tenemos: el artículo 13 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, que reza, en su primer párrafo: “Los miembros de la Sociedad convienen en que, si surge entre ellos una diferencia susceptible —según su criterio— de una solución arbitral o judicial, y si esa diferencia no puede arreglarse satisfactoriamente por la vía diplomática, la cuestión será sometida íntegramente a un arreglo arbitral o judicial.”

Vemos, pues, que el procedimiento del artículo 7º está inspirado por esta disposición del Pacto de la Sociedad de las Naciones, lo cual es una muestra palpable de la lógica que presidió la gestión de Río, puesto que fue la Sociedad de las Naciones la que abrió el camino para esas negociaciones directas, fue ella la que trazó las normas precisas dentro de las cuales debían desarrollarse esas conversaciones y, por lo tanto, en ella tenían que buscar los negociadores la forma y el fondo de las fórmulas en que se traducirían los resultados de la conferencia.

I X

Veamos ahora el desarrollo del artículo 7º, de una manera práctica. Supongamos un problema planteado entre Colombia y Perú, algún tiempo después de estar en vigor el Protocolo de Río. A medida que examinemos los puntos del artículo 36 del Estatuto de La Haya iremos cambiando la naturaleza del problema. El recurso a la guerra, para solucionar el problema, queda descartado por la primera disposición: negociaciones diplomáticas directas. Es necesario agotar ese procedimiento para entrar luego al arreglo judicial. Al discutirse la interpretación del artículo 13 del Pacto de la Liga (en el cual está inspirado el 7º del Protocolo, como lo hemos visto ya), el señor Eduardo Benes, Ministro de Relaciones de Checoeslovaquia, hizo esta aclaración, que fue unánimemente admitida: "La verificación normal de la imposibilidad de arreglar el diferendo por vía diplomática consiste en el fracaso de las negociaciones amistosas." (Véase "Journal Officiel de la Société des Nations", 1924, pág. 999: Anexo 647 a).

Por su parte la Corte de Justicia Internacional da la siguiente interpretación de la condición "que la diferencia no pueda arreglarse por la vía diplomática": "Una negociación no implica siempre ni necesariamente, una serie más o menos larga de notas y de telegramas; puede bastar que se haya entablado una conversación; esta conversación ha podido ser corta: por ejemplo, si ha llegado a un punto muerto si se ha estrellado contra un *non possumus* o un *non volumus* perentorio venido de una de las partes y aparezca así con evidencia que la diferencia no es susceptible de arreglo por negociación diplomática." Y más adelante, la Corte agrega que: "reconoce que antes que una diferencia pueda ser objeto de recurso ante ella, importa que su objeto haya sido nítidamente definido por medio de conversaciones diplomáticas. Sin embargo —agrega— para la aplicación de esta regla, la Corte no puede prescindir de tener en cuenta, entre otras circunstancias, la apreciación de los Estados interesados que son los que mejor pueden juzgar los motivos políticos que hacen imposible la solución diplomática de una diferencia determinada." Vemos, pues, cuán frágil es la acción previa de las gestiones diplomáticas. La Corte de Justicia reconoce la facilidad con que pueden terminarse esas conversaciones amistosas. De allí deducimos que la sola acción diplomática no sería suficiente para reemplazar el de-

recho a la guerra abolido por las disposiciones correspondientes y, por eso, viene el recurso judicial.

¿Cuál es este recurso según el artículo 7º del Protocolo de Río? El indicado por la disposición del pacto que inspiró la redacción de ese artículo: el que se deriva del artículo 13 del Pacto de la Liga, que dice en su parágrafo 2º: "Entre las (diferencias) que son generalmente susceptibles de una solución arbitral o judicial, se incluyen las diferencias relativas a la interpretación de un tratado, a todo punto de Derecho Internacional, a la realidad de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría la ruptura de un compromiso internacional, o a la extensión o a la naturaleza de la reparación debida por tal ruptura." Y vemos en el artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, expresamente indicado en el Protocolo de Río como aquel que debe servir para una apelación ante ese tribunal, que la jurisdicción de la Corte en virtud de ese artículo se extiende a las diferencias jurídicas que provienen de: "a) la interpretación de un tratado; b) todo punto de Derecho Internacional; c) la realidad de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría la violación de un compromiso internacional." Y para dar aún otra muestra de la estrecha relación entre el artículo 13 del Pacto de la Liga y el artículo 36 del Estatuto de la Corte, podemos ver en las discusiones que sobre el artículo 13 del pacto se tuvieron en Ginebra, en 1924, al delegado del Brasil, señor Fernandes, pedir una modificación que hiciera más perentorias las obligaciones prescritas en ese artículo, y a los delegados de Inglaterra y Francia, Sir Cecil Hurts y M. Loucheur, contestar que ellos preferirían, en vez de lo propuesto por el señor Fernandes: "REFORZAR EL ARTICULO 36 DEL ESTATUTO DE LA CORTE." (Véase "Journal de la Societé des Nations", volumen antes citados).

Suponemos, pues, terminadas las negociaciones diplomáticas. Viene entonces el recurso ante la Corte de La Haya. Según el mecanismo establecido por el artículo 7º del Protocolo, esa acción sólo puede hacerse de acuerdo con las disposiciones del artículo 36 del Estatuto de la Corte. Acabamos de ver el origen de ese artículo y vimos también que indicándolo como único para una gestión de Colombia o del Perú, se continúa la relación lógica de las negociaciones iniciadas en Ginebra; veamos ahora las ventajas intrínsecas de esa disposición, en relación con el fin principal del Protocolo de Río y en particular de su artículo 7º, el afianzamiento de la idea pacífica dentro de las normas legales que no están —ni pueden estar— en contradicción con la justicia.

Si se trata de un conflicto por la interpretación del tratado de límites, celebrado entre Colombia y Perú, el recurso ante La Haya queda abierto en virtud de lo dicho en el artículo 36 del Estatuto de la Corte. Esta acción tiene precedentes numerosos, no sólo en la práctica, sino también en los modernos tratados internacionales en los cuales se "estipula expresamente que las dificultades relativas a su interpretación, a su ejecución o a su aplicación serán sometidas