

## EL CENTENARIO DE LA CORTE PERMANENTE DE ARBITRAJE

Alejandro SOBARZO\*

RESUMEN: A cien años de la creación de la Corte Permanente de Arbitraje, el autor hace un recuento de la evolución de este organismo internacional, a partir de la llamada Primera Conferencia de la Paz, convocada por el zar Nicolás II de Rusia, y que tuvo lugar en La Haya, Holanda, en mayo de 1899. En el artículo se destaca, por un lado, el escepticismo por parte de los países convocados debido a las prácticas expansionistas del momento, y por otro, el hecho de que fue el primer mecanismo global para la solución de diferendos entre los miembros de la comunidad de naciones y preámbulo para la creación del Tribunal Permanente Internacional y de la actual Corte Internacional de Justicia.

ABSTRACT: One hundred years after the creation of the Permanent Court of Arbitration, the authors summarises this international organism's evolution, from the labelled First Peace Conference called by Tsar Nicolai II from Russia, that took place in the Hague, Netherlands, in May 1899. The article underlines on the one hand, the scepticism of the countries called together due to the expansionist practices at that time, and on the other hand, due to the fact that it was the first global mechanism for the settlement of disputes among the members of the international community and the preamble towards the creation of the Permanent Court of International Justice and the International Court of Justice.

\* Miembro de la Corte Permanente de Arbitraje.

En 1999, ante una nutrida concurrencia que provenía de todos los continentes, se celebraron en La Haya los eventos conmemorativos del centenario de la Primera Reunión de la Paz, que tuvo como fruto más destacado la creación de la Corte Permanente de Arbitraje. Los cien años de esta institución nos han sugerido algunos comentarios. Sin embargo, también conviene referirnos a la Conferencia de donde surgió dicho Tribunal y a los antecedentes de la misma, a algunos delegados que tuvieron ahí brillante participación y a la actitud asumida por algunos gobiernos, que sólo así podemos tener un cuadro completo de este importantísimo evento y de este órgano de tanta trascendencia en la solución pacífica de las controversias internacionales.

La Primera Conferencia de la Paz, organizada por iniciativa del zar de Rusia, Nicolás II, tuvo lugar en La Haya en 1899. Fue un intento de lograr, por medio de la discusión internacional, los beneficios de una paz real y duradera y de poner fin a la carrera armamentista.

En la invitación del zar, hecha a través de su ministro de Asuntos Exteriores, el conde Mouravieff, en agosto de 1898, se manifestaba una seria preocupación por la carrera armamentista, y al respecto se expusieron razonamientos que en los años posteriores y hasta la fecha se repetirían hasta el cansancio:

Conservar la paz es el fin manifiesto de la política internacional, y sobre este supuesto los grandes Estados han ajustado poderosas alianzas. Pero para garantizar mejor la paz, también han aumentado, en progresión desconocida hasta ahora, sus fuerzas militares, y continúan aumentándolas sin retroceder ante sacrificio alguno.<sup>1</sup>

Se señala que tales esfuerzos, sin embargo, han sido impotentes para alcanzar los resultados bienhechores de la deseada pacificación. Y luego agrega:

Los impuestos en ascendente progresión, hieren la prosperidad pública en su mejor fuente: las fuerzas intelectuales y físicas de los pueblos; el trabajo y el capital se desvían, en su mayor parte, de su natural aplicación, y se consumen de una manera improductiva; se gastan millones por centenas para adquirir espantosas máquinas de destrucción que, consideradas hoy como la última palabra de la ciencia, están destinadas a perder mañana

1 Brown, James (comp.), *Las convenciones y declaraciones de La Haya de 1899 y 1907*, Oxford University Press, Nueva York, Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1916, p. XVI.

todo su valor con motivo de nuevos descubrimientos; la cultura nacional, el progreso económico, la producción de las riquezas se paralizan o se falsean en su desenvolvimiento.<sup>2</sup>

Más adelante se señala que las crisis económicas, debidas en gran parte al armamentismo a ultranza y el peligro continuo que implica el acopio de material de guerra, están transformando la paz armada de nuestros días en una carga abrumadora que los pueblos pueden cada vez menos soportar. “Consiguientemente, parece indiscutible que si esta situación se prolonga, tiene que conducir fatalmente al mismo cataclismo que se trata de evitar, y cuya simple previsión horroriza a todo pensamiento humano”.<sup>3</sup>

En otra circular del conde Mouravieff, de diciembre del mismo año, se detallan los temas de la agenda, entre los cuales se menciona el arbitraje como medio para prevenir conflictos armados entre las naciones.<sup>4</sup>

Ésos y otros considerandos fundamentaban la invitación de Nicolás II, que fue recibida con estupor, con incredulidad, por los otros gobiernos. Y esa reacción era explicable, no sólo porque la convocatoria provenía de la primera potencia militar de la época sino, además, porque corría el rumor de que por esos días había acelerado la reorganización de su capacidad militar con miras a su expansión en el Pacífico.<sup>5</sup>

Resulta, pues, explicable que la invitación se hubiese recibido con desconfianza en las capitales de Europa. La reacción osciló entre fuertes reservas y un completo escepticismo.

La primera parte, la reducción de los armamentos, les parecía peligrosa, y la segunda, el arbitraje, era, a juicio de los políticos, algo impensable. El ministro francés Delcassé, que en este asunto estaba totalmente de acuerdo con su homólogo alemán, se dirigió a éste en los siguientes términos:

Para evitar que la Conferencia sea un fracaso completo, acaso tendremos que hacer algunas concesiones por lo que toca al arbitraje, pero estas concesiones no deben en manera alguna limitar la independencia de las grandes potencias. Debemos de todos modos satisfacer al zar y a la opinión pú-

2 *Ibidem*, p. XVII.

3 *Idem*.

4 *Ibidem*, pp. XVIII-XX.

5 Eyffinger, Arthur, *The 1899 Hague Peace Conference*, The Hague, Kluwer Law International, 1999, p. 17.

blica europea, que se manifiesta muy agitada después de este paso, poco meditado de los rusos.<sup>6</sup>

A la comunicación de Delcassé el emperador alemán, Guillermo II, puso una nota marginal que decía: “Ninguna concesión en lo del arbitraje”.<sup>7</sup>

Los grupos pacifistas, por su parte, que desplegaban una gran actividad en Europa, se crearon las más grandes expectativas, y varios de sus más destacados representantes harían acto de presencia en La Haya. Ahí estaría la baronesa austriaca Berta von Suttner, que había alcanzado celebridad con su obra *¡Abajo las armas!*<sup>8</sup> escrita diez años antes, y que para entonces ya llevaba cuarenta ediciones y había sido traducida a dieciséis idiomas. Aunque ampliamente conocida y admirada, la baronesa no dejaba de tener detractores, entre los que destacaban los militares y las clases acomodadas, específicamente de su mundo, el de habla alemana, que era fundamentalmente conservador.<sup>9</sup>

En La Haya fue una gran figura, asediada por delegados y periodistas, y se le reconoció como la abanderada indiscutible del movimiento pacifista. Unos años después, en 1905, Berta von Suttner recibiría el Premio Nobel de la Paz, la primera mujer que sería objeto tal distinción.

Otra figura relevante que estuvo en La Haya fue el banquero rusopolonés Jan Bloch, en cuya magna obra de seis tomos, *La guerra futura*, profetiza la guerra interminable de trincheras, seguida de la catástrofe económica de vencedores y vencidos. Dicha obra parece haber ejercido destacada influencia en el zar y haber inspirado en buena medida la iniciativa del gobernante.<sup>10</sup>

El carácter único de la convocatoria se prestaba a que se hicieran conjeturas, pues era la primera reunión a escala mundial destinada a analizar temas medulares para la convivencia entre las naciones.

Aunque recibieron, pues, la convocatoria con frialdad, los gobiernos aceptaron la invitación, porque ninguno quería ser el primero en rechazarla, pero de hecho muy pocos pensaban que de la Conferencia surgiría algún resultado positivo.

Respecto a la sede de la reunión, después de desechar otras posibilidades, entre las cuales estuvo San Petersburgo, el zar pensó en La Haya,

6 Pijoan, José, *Historia del mundo*, Barcelona, Salvat Editores, 1952, t. 5, p. 399.

7 *Idem*.

8 Suttner, Berta de, *¡Abajo las armas!*, trad. de Rperger Z. Falguera, Barcelona, Sopena, s.a.

9 Eyffinger, Arthur, *op. cit.*, nota 5, p. 56.

10 *Ibidem*, pp. 20-21.

ciudad que satisfacía una serie de requisitos fundamentales. Países Bajos era una nación pequeña y neutral, que no suscitaría el celo de las grandes potencias, tenía buena comunicación por tierra y por mar y gozaba de estabilidad política y económica. Por otra parte, ahí había tradición internacional porque holandeses fueron Hugo Grocio, el fundador del derecho de gentes, así como Cornelio van Bynkershoek. Ahí se habían firmado varios tratados de paz, entre los que se recordaba especialmente el de Utrecht y recientemente, en esa misma década del noventa, se habían llevado a cabo en La Haya dos importantes conferencias de derecho internacional privado, gracias a la iniciativa del destacado jurista holandés Tobias Asser. Y si a todo lo anterior se agregaba el parentesco existente entre los Romanov y la Casa de Orange, es decir, entre Nicolás II y la joven reina Guillermina, era indudable que se daban en La Haya todas las condiciones favorables para fungir de anfitriona.<sup>11</sup>

Así fue como, a mediados de mayo de 1899, se fueron congregando ahí los representantes de los 26 países invitados, entre los que estuvo México, que en total sumaron cien delegados.

La impresión que tuvieron de La Haya los asistentes fue inmejorable. La belleza de la ciudad y la placidez que le daban sus bosques y sus parques hicieron las delicias de los visitantes.

Pero ni eso podía desvanecer el pesimismo de muchos delegados. En la víspera misma de la inauguración de la Conferencia, el jefe de la delegación norteamericana, Andrew White, dijo lo siguiente: “Probablemente desde el inicio del mundo nunca se había reunido un grupo tan grande con un escepticismo más desesperanzador respecto de cualquier resultado positivo”.<sup>12</sup>

Tal y como se había programado, el acto inaugural tuvo lugar el 18 de mayo, día del cumpleaños del zar Nicolás II, en el palacio veraniego de la reina Guillermina, conocido por el nombre de la Casa Real del Bosque. El palacio resultó ser un magnífico escenario para el debate a puerta cerrada y su entorno, con sus grandes árboles, lagos y jardines, un lugar inmejorable para el paréntesis de descanso y la charla informal de los delegados.

Al irse congregando los asistentes en el Salón Orange, donde se celebraría el evento inaugural, poco a poco comenzaron a identificarse aquellos personajes que, por alguna u otra razón, serían las figuras principales

11 *Ibidem*, pp. 39-40.

12 Davis, C. D., citado por Eyffinger, *op. cit.*, nota 5, p. 196.

de la reunión. El holandés Willem de Beaufort, ministro de Relaciones Exteriores del país sede, que fue el presidente honorario de la Conferencia; el prestigiado Tobías Asser, ya mencionado; el barón de Staal, de Rusia, que fue el presidente efectivo del evento; Feodor Martens, también ruso, que era un afamado internacionalista de la época;<sup>13</sup> Leon Burgeois, que ya había sido primer ministro de Francia y después sería el primer presidente del Consejo de la Sociedad de Naciones; el conde Munster, diplomático alemán que gozaba de gran fama en Europa; Julian Pauncefote, talentoso diplomático inglés, que ya había tenido destacada participación en la solución pacífica de algunos conflictos internacionales; el barón Descamps, brillante jurista y diplomático belga, uno de los delegados de mayor influencia en la reunión, y el duque de Tetuán, gran figura de la diplomacia española, que en varias ocasiones había encabezado la cancillería de su país.

La delegación mexicana de la Conferencia de La Haya estuvo integrada por dos personas: Antonio de Mier y Celis y Jesús Zenil.

Antonio de Mier y Celis, nacido el 3 de octubre de 1834, asistió a la reunión con el carácter de primer delegado, como por la época se denominaba a quien fungía como jefe de la delegación de su país. Mier desde joven se dedicó al estudio de las letras y había recibido el grado de bachiller en filosofía. Alejado, gran parte de su vida, de las cuestiones políticas y heredero de una fortuna considerable, se ocupó con éxito de sus negocios financieros, siendo uno de los fundadores del Banco Nacional de México y primer presidente de su consejo de administración. Debido a sus conocimientos y experiencia fue miembro de diversas comisiones consultivas de Hacienda y representó a México en la Convención Monetaria de Bruselas, de 1892. Mier, que dominaba el idioma francés, había sido designado, en 1894, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario cerca de los gobiernos de Francia y Bélgica.<sup>14</sup> En la comunicación que al respecto suscribió el secretario de Relaciones Exteriores, Ignacio Mariscal, se señala que atendiendo el señor presidente de la República, Porfirio Díaz, “a las muy recomendables circunstancias personales” del señor Mier “y a la buena disposición en que se (hallaba) para servir al país sin

13 Debido a su destacada participación y a su infatigable actividad, Martens fue para muchos “El amo de la conferencia”. Ver Poustogarov, Vladimir, *Au service de la Paix; f. de Martens juriste et diplomate russe*, Ginebra, École de traduction et d’interprétation de l’Université de Geneve, 1999, pp. 171-180.

14 *Boletín Oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, noviembre de 1899 a abril de 1900, México, 1900, t. IX, pp. 191-192.

retribución alguna”, aquél había tenido a bien nombrarlo cerca de los gobiernos referidos “sin abono de sueldo”.<sup>15</sup> En 1896 cesó Mier en sus funciones respecto a Bélgica y conservó solamente la representación que tenía en la República francesa. Mier desempeñaba tal cargo cuando llegó a La Haya en 1899.

El hidalguense Jesús Zenil, hombre de presencia relevante, había nacido en Cardonal el 21 de julio de 1848. Había obtenido su licenciatura en derecho en la ciudad de México; realizó estudios de especialización en diplomacia y hablaba francés e italiano. Él había sido diputado local a las II y III Legislaturas de su entidad y, posteriormente, diputado federal en tres ocasiones. Al ser designado secretario de la legación mexicana en Italia en 1879, solicitó la licencia correspondiente a la Cámara de Diputados. Después fue designado, en forma sucesiva, con el mismo cargo en España y en Bélgica, y fue ascendido a ministro residente en este último país en 1896. En esta calidad llegó a la primera Conferencia de la Paz.<sup>16</sup>

En la sesión inaugural, aunque sobria y breve, pues duró escasamente media hora, hubo sólo dos discursos: el pronunciado por De Beaufort y el del barón de Staal. Debe señalarse que ambas intervenciones suscitaron el entusiasmo de los presentes. En esa misma reunión se eligió la mesa directiva de la Conferencia y se decidió que las sesiones, tanto las plenarios como las de comisiones, se llevaran a cabo en absoluto secreto.

En la siguiente sesión plenaria se acordó la integración de tres comisiones, entre las que se dividieron los trabajos de la Conferencia.

La primera se dedicaría al desarme y a la prohibición del empleo de determinadas armas; la segunda, a la adopción en las guerras marítimas de las estipulaciones de la Convención de Ginebra de 1864 y la revisión de la declaración concerniente a las leyes y costumbres de la guerra, aprobada por la Conferencia de Bruselas de 1874, y la tercera se ocuparía de los buenos oficios, la mediación, el arbitraje y otros medios destinados a prevenir los conflictos armados entre las naciones.<sup>17</sup>

Los trabajos se prolongarían hasta el 29 de julio, fecha en que tuvo lugar la sesión de clausura. En lo que respecta al desarme, las deliberaciones no llegaron a un resultado trascendente. Se consideró, sin embargo,

15 SRE, oficio de 6 de octubre de 1894. Expediente Antonio de Mier y Celis.

16 Información suministrada por el H. Congreso del Estado de Hidalgo, *El Heraldo*, octubre 29 de 1905, y Morales Cea, José, “Cardonal y su gran benefactor”, *El Hidalguense*, septiembre 10. de 1967.

17 Los trabajos de la conferencia se basaron en los temas señalados en la segunda circular del conde Mouravieff. Eyffinger, *op. cit.*, nota 5, pp. XVIII-XX.

que hasta cierto grado, el intercambio de puntos de vista fue constructivo, cuando menos para conocer las opiniones de los diferentes países.

Fue muy ilustrativa la actitud del país “debutante” en la escena, Estados Unidos de América, que acababa de resultar triunfante en la guerra del 98 contra España. A diferencia del papel destacado que la delegación norteamericana desempeñaría en las otras dos comisiones de la Conferencia, especialmente por su contribución al éxito del proyecto de arbitraje, la postura asumida por sus delegados en la primera comisión, los capitanes Alfred Mahan y William Croser, fue sumamente conservadora, pues adoptaron una postura intolerante en torno a lo que juzgaban el interés nacional de su país. Es más, el primero de ellos se pronunció en favor de las bombas asfixiantes, con lo cual no estuvo de acuerdo ni siquiera Andrew White, que, como dijimos, era el jefe de la delegación norteamericana. Sin embargo, éste, que se consideraba profano en la materia, sentía que poco podía hacer frente a uno de los expertos militar y naval más relevantes de la época.<sup>18</sup>

Cabe destacar, sin embargo, que resulta en buena parte explicable la postura de los norteamericanos en la primera comisión si se lee el pliego de instrucciones que le entregó a los delegados el secretario de Estado, John Hay.<sup>19</sup>

En lo que debe considerarse el objetivo básico de la reunión, o sea el desarme, como ya dijimos, no se lograron avances destacados, pese a los argumentos que fundaron la invitación del zar. Una propuesta del coronel J. Gilinsky, de Rusia, sobre un acuerdo internacional del no aumento de tropas ni de presupuestos militares durante cinco años, así como la congelación de los presupuestos navales durante tres años,<sup>20</sup> no recibió el apoyo del resto de los delegados, y quien llevó la voz cantante de la oposición fue el representante del emperador de Alemania.<sup>21</sup> Finalmente, fue turnado el asunto a un subcomité, que después informó que, con excepción del coronel Gilinsky, la opinión unánime fue que la propuesta era impráctica-

18 White, citado por Eyffinger, *op. cit.*, nota 5, pp. 200-201.

19 Del documento referido se advierte que nada quería saber Estados Unidos del no aumento de sus fuerzas armadas de mar y tierra o de evitar el desarrollo de armas más destructivas. Ver Brown Scott, James (ed.), *Instructions to the American Delegates to the Hague Peace Conferences and their official reports*, Oxford, Oxford University Press, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, 1916.

20 Eyffinger, *op. cit.*, nota 5, pp. 243-244. Ver también Choate, Joseph, *The two Hague Conferences*, Princeton, Princeton University Press, 1913, p. 9.

21 Eyffinger, *op. cit.*, nota 5, p. 245; Choate, *op. cit.*, nota 20, p. 10.

ble y que era deseable un estudio más profundo del tema del desarme por parte de los gobiernos.<sup>22</sup>

Sin embargo, el fracaso en esa materia no fue total, pues gracias a un llamamiento que hizo Leon Bourgeois en vehemente discurso, se aprobó una propuesta —aunque bastante tibia— sobre los gastos militares, que después sería también aceptada por la Conferencia. Los términos de la resolución fueron los siguientes: “La conferencia estima que sería de desearse, para el desarrollo del bienestar material y moral de la humanidad, que se limitasen los gastos militares que actualmente pesan sobre el mundo”.<sup>23</sup>

Si bien quedó ahí plasmada la preocupación de algunos delegados, en la práctica poco caso hicieron los gobiernos, pues en la Segunda Conferencia de La Haya, que tuvo lugar ocho años después, se comprobó que los gastos en armamentos habían aumentado, en promedio, en un 30%. Es más, el armamentismo ni siquiera figuró en la agenda de la reunión de 1907, donde, sólo para cubrir el expediente, se aceptó una resolución parecida a la de 1899.

Sin embargo, hubo avances en lo que concierne a varias medidas tendientes a mitigar los horrores de la guerra. A este respecto se aprobaron dos convenciones: la “Convención concerniente a las leyes y costumbres de la guerra terrestre”<sup>24</sup> y la “Convención para la aplicación a la guerra marítima de los principios de la Convención de Ginebra del 22 de agosto de 1864”.<sup>25</sup> En la primera se buscó proteger la vida, la salud y la propiedad de los prisioneros de guerra y se fijaron normas que debían regir la conducta de la autoridad militar en los territorios ocupados. También se establecieron normas que prohibían el uso de venenos y armas emponzoñadas, así como el bombardeo de hospitales y plazas indefensas. La segunda se refiere básicamente a la protección de los barcos-hospitales, y da el tratamiento de prisioneros de guerra a los naufragos y a aquellas personas enfermas o heridas que, en guerra marítima, cayeran en poder del enemigo. Uno de los artículos de este instrumento suscitó una marcada oposición de algunos países. Se trata del que establecía que los buques-hospitales debían enarbolar, además de la bandera nacional, la de la Cruz Roja, como lo establecía la Convención de Ginebra de 1864. Esta exigencia fue objetada por algunos países musulmanes y

22 *Idem.*

23 *Idem.*

24 Para el texto de la Convención y su Reglamento véase *Las convenciones y...*, *op. cit.*, nota 1, pp. 100-129.

25 *Ibidem*, pp. 161-167.

budistas, que exigían, o un emblema neutral, o uno específico de acuerdo con su propia religión. En este último caso, Siam adoptaría una llama roja sobre la bandera blanca; Persia, a su vez, colocaría un sol rojo, y Turquía una media luna roja. Sin embargo, dado que la iniciativa del movimiento de la Cruz Roja había sido tomado por Suiza, se decidió que este país debía continuar con su liderazgo en todo lo concerniente a la Convención de Ginebra, y se recomendó al gobierno suizo convocar pronto a una reunión para ese efecto.<sup>26</sup> Por tanto, sería hasta unos años después cuando se aceptaría la propuesta citada. No obstante, estas objeciones de carácter religioso pusieron de relieve que, al no limitarse la conferencia a los países cristianos, se daba un primer paso hacia la universalidad.

El destacado jurista ruso Frederic de Martens, al referirse a esta Convención sobre la guerra marítima, manifestó que fue la feliz solución de un asunto que habían estado estudiando durante treinta años las potencias de Europa. Señaló, igualmente, que todas las conferencias de la Cruz Roja que se habían llevado a cabo durante los últimos veinte años habían proclamado la necesidad de hacer extensiva la Convención de 1864 a los enfermos y heridos en guerra marítima. Y al respecto agregó que nada efectivo se había logrado hasta la Conferencia de La Haya.<sup>27</sup>

También se aprobaron tres declaraciones: 1. La prohibición de lanzar proyectiles y explosivos desde los globos, o por otros nuevos medios parecidos; 2. La prohibición de emplear proyectiles que tengan por único fin difundir gases asfixiantes o deletéreos, y 3. La prohibición de emplear balas que se dilaten o se aplasten fácilmente en el cuerpo humano, tales como balas de cubierta dura que no envuelve enteramente el centro, o que está provista de incisiones.<sup>28</sup>

Sin embargo, lo que significó el gran éxito de la reunión de 1899, el triunfo más destacado de aquel primer esfuerzo en pro de la paz mundial, fue la creación de la Corte Permanente de Arbitraje (CPA), el primer mecanismo global para la solución de diferendos entre los miembros de la comunidad de naciones.

El fundamento jurídico de la Corte fue la “Convención para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales”,<sup>29</sup> instrumento que se apro-

26 Choate, *op. cit.*, nota 20, pp. 15-18.

27 *Ibidem*, pp. 18-19.

28 El texto de estas tres declaraciones puede verse en *Las convenciones...*, *op. cit.*, nota 1, pp. 220-225 y 227.

29 *Ibidem*, pp. 41-81.

bó con miras a evitar, tanto como fuera posible, el recurso a la fuerza en las relaciones entre los Estados.

En los artículos iniciales las partes convienen en emplear todos sus esfuerzos para asegurar el arreglo pacífico de las diferencias internacionales y se comprometen a acudir a los buenos oficios o la mediación, de una o más naciones amigas, antes de acudir a las armas. Ahí se señala que el papel del mediador “consiste en conciliar las pretensiones opuestas y en apaciguar los resentimientos que puedan haberse producido entre los Estados en conflicto” (artículo 4o.). Fue sin duda un avance que quedara consignado en el documento que el derecho de ofrecer los buenos oficios o la mediación nunca puede ser considerado por una u otra de las partes en litigio como un acto inamistoso.

Tratándose de litigios que provengan de una divergencia de apreciación sobre puntos de hecho, en La Haya se juzgó útil el establecimiento de una comisión internacional de investigación que esclareciera tales cuestiones, “por medio de un examen imparcial y concienzudo” (artículo 9). Pronto se puso de manifiesto la utilidad del procedimiento, pues se empleó con éxito en el caso de un incidente que se suscitó entre Gran Bretaña y Rusia en el Mar del Norte, conocido como el Caso del Dogger Bank.<sup>30</sup> En efecto, durante la guerra ruso-japonesa de 1904, al dirigirse la flota rusa del Báltico a Oriente, se encontró en el camino con varios buques pesqueros ingleses, que tomó por barcos de guerra nipones, sobre los cuales hizo fuego, con saldo de dos muertos, varios heridos, una embarcación hundida y otras dañadas. Antes de que el incidente desembocara en un conflicto grave, Francia propuso que se acudiera a una comisión internacional de investigación. Aceptada la sugerencia por las partes, se integró una comisión de cinco almirantes de diferente nacionalidad, misma que aclaró los hechos y determinó la responsabilidad de Rusia. Este país acató el fallo y pagó una indemnización de alrededor de 300 mil dólares.

Sin embargo, la parte más amplia y más trascendente de la Convención es la que se refiere a la citada Corte Permanente de Arbitraje.

Se ha señalado, con acierto, que los verdaderos líderes de la conferencia, como Martens, Bourgeois, Asser, Descamps y el baron D'Estournelles, independientemente de sus méritos personales y de sus arraigadas ideas pacifistas, eran hombres eminentemente prácticos. No se dejaron

30 *The Permanent Court of Arbitration: International Arbitration and Dispute Resolution*, The Hague, Kluwer Law International, 1999, pp. 297-302.

llevar por esquemas idealistas, por proyectos fantasiosos, irrealizables, que habían surgido de mentes soñadoras en décadas previas. Martens y Descamps sabían todo lo relativo a proyectos de tribunales internacionales, a visiones de flotas supranacionales destinadas a patrullar los océanos y a ejércitos con banderas blancas encargados de mantener el orden mundial. Sin embargo, ellos también sabían que estos proyectos estaban totalmente fuera de su alcance. Ellos pusieron la mira en lo viable, en lo práctico, en aquello que se pudiera implementar. En realidad, difícilmente alguno de ellos esperaba que algo como un tribunal permanente de justicia internacional pudiera aparecer sobre la faz de la tierra en el lapso de los próximos cincuenta años. A la postre, como sucede con frecuencia en la historia de la humanidad, fue la locura de la guerra, mucho más que la lógica de la razón, lo que aceleraría el proceso.<sup>31</sup>

Los sabios de la Conferencia se mantuvieron, pues, dentro de los límites de lo alcanzable, pero lucharon tenazmente por esas metas. La mayor parte de las veces tuvieron que llegar a una transacción con objeto de lograr la unanimidad, que resultaba indispensable para darle la fuerza necesaria a las resoluciones. Sin embargo, siguieron luchando con tenacidad, y al final quedaron plenamente convencidos de que, con todo y sus deficiencias, los resultados de la Conferencia fueron un fiel reflejo de las metas máximas que se podían lograr en el contexto de la comunidad europea de la época.

Resultaba claro para todos los participantes que el resultado del debate sobre el arbitraje marcaría el progreso del derecho y del papel del internacionalismo durante la siguiente década. Si bien es cierto que, pese a su paciencia y tacto, no pudieron lograr la aceptación del arbitraje obligatorio, sí lograron sacar adelante la propuesta de una corte permanente. Y no se vaya a pensar que ésta fue tarea fácil. Inclusive hubo un momento en que todo estuvo a punto de naufragar, cuando el primer delegado de Alemania, siguiendo instrucciones de su gobierno, se opuso con vehemencia a cualquier proyecto de un tribunal permanente. En medio del estancamiento que esto produjo, se pudo lograr que un delegado alemán, el profesor Philipp Zorn, que gozaba de amplio prestigio como jurista, fuera a Berlín a plantear el asunto ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. En el desempeño de su cometido, Zorn fue acompañado por Frederick Holls, secretario de la delegación de Estados Unidos. Esto, sin duda, fue un

31 Eyffinger, *op. cit.*, nota 5, p. 360.

acierto dadas las buenas relaciones de que gozaba el norteamericano en Berlín y por ser bien conocida su admiración por la cultura germana.<sup>32</sup>

La gestión ante el ministro Bullow fue exitosa, en parte por el apoyo creciente que la idea del tribunal había ido logrando entre las delegaciones y el temor de que la renuencia de Alemania la distanciaría de Rusia y Estados Unidos, lo que bien podía provocar que este último país se aliara con Gran Bretaña. Claro que cualquier idea de un arbitraje obligatorio quedaba definitivamente descartada. A partir de entonces, Alemania adoptaría una actitud positiva en torno a la materia, y al final su voto, junto con el resto de las demás delegaciones, sería en favor del establecimiento de la Corte.<sup>33</sup>

Al referirse al arbitraje, la “Convención sobre el arreglo pacífico de conflictos internacionales” señala que aquél tiene por objeto arreglar los litigios entre los Estados por medio de jueces de su elección y sobre la base del respeto al derecho.<sup>34</sup> Esta última parte reviste especial importancia porque, como era bien sabido por los delegados, desde tiempos remotos los árbitros con gran frecuencia no se apegaban al derecho, y más bien eran instrumentos para la transacción, o sea que se convertían más propiamente en amigables componedores.<sup>35</sup>

Por lo que respecta a la integración de la CPA, los Estados signatarios se comprometen a nombrar a cuatro personas, como máximo, de reconocida competencia en cuestiones de derecho internacional, que gocen de la más alta consideración moral y se hallen dispuestas a aceptar las funciones de árbitro. Las personas así nombradas integran una lista, a título de miembros de la Corte, misma que se notificará a todos los Estados partes.<sup>36</sup> Cuando las potencias signatarias deciden acudir a la Corte para el arreglo de una diferencia, de la citada lista seleccionarán los árbitros que integrarán el tribunal que conocerá del asunto. También se acordó que cada parte nombrará dos árbitros y éstos elegirán juntos un tercero. En caso de desacuerdo respecto de este último, el nombramiento se confiará a una tercera potencia seleccionada por las partes.<sup>37</sup>

32 *Ibidem*, pp. 376-377.

33 *Ibidem*, pp. 377-378.

34 Art. 15.

35 Choate, *op. cit.*, nota 20, pp. 32-33.

36 Art. 23.

37 Art. 24.

La CPA tiene su sede en La Haya,<sup>38</sup> y una oficina internacional ahí establecida se desempeña como secretaría de dicha institución.<sup>39</sup>

En el Convenio se prevé un consejo permanente de administración, ahora denominado Consejo Administrativo, compuesto por los representantes diplomáticos de las potencias signatarias acreditados en La Haya y del ministro de Negocios Extranjeros de los Países Bajos, quien funge como presidente. El Consejo decide todas las cuestiones administrativas que pudieran surgir acerca del funcionamiento del tribunal.<sup>40</sup>

Al no aceptarse el arbitraje obligatorio, como ya quedó dicho, la jurisdicción de la Corte se fundamenta en el consentimiento de las partes en conflicto, mediante la firma de un convenio de arbitraje.

Si bien es cierto que el sometimiento a la Corte es voluntario, obviamente el acatamiento del laudo es obligatorio, y el convenio de arbitraje implica el compromiso de someterse de buena fe a la sentencia arbitral.<sup>41</sup>

En la Convención se señala que las partes que recurran al arbitraje deberán firmar un acta especial en la cual se determine claramente el objeto de litigio y la extensión de los poderes de los árbitros. En la misma disposición se agrega que la firma del acta especial implica la obligación de las partes de someterse de buena fe a la sentencia arbitral,<sup>42</sup> es decir, lo mismo que arriba se dice del convenio de arbitraje.

La importancia de la Corte Permanente de Arbitraje ha sido innegable, pues en los años que siguieron a la Conferencia se firmó un buen número de tratados de arbitraje, y algunos de sus fallos han sido de gran trascendencia en el ámbito internacional. Como lo señala el profesor inglés J. G. Merrills,<sup>43</sup> en la época en que se creó la Corte si bien había una serie de principios que habían surgido de la práctica de los Estados y de las obras de tratadistas clásicos, como Grocio, Vattel y Pufendorf, tales principios eran aún rudimentarios. Sin embargo, al paso de los años ellos se fueron desarrollando de manera destacada, gracias, en parte, a los esfuerzos del organismo creado en 1899.

38 Art. 25.

39 Art. 22.

40 Art. 27.

41 Art. 18.

42 Art. 31.

43 "The Contribution of the Permanent Court of Arbitration to International Law and to the settlement of disputes by peaceful means", *The Permanent Court of Arbitration: International Arbitration and Dispute Resolution*, The Hague, Kluwer Law International, 1999, p. 3.

Resulta interesante destacar que el primer asunto llevado ante la Corte fue en 1902, y se trató de un diferendo entre México y Estados Unidos en torno al llamado Fondo Piadoso de las Californias.<sup>44</sup> El fallo fue adverso a México debido a que otro laudo ya se había pronunciado al respecto en 1875 y nuestro país sólo le había dado cumplimiento durante dos años. En el laudo de 1902 se estipuló que, dado que el diferendo no sólo implicaba a las mismas partes sino también a la misma materia, el asunto ya era cosa juzgada. Por lo tanto, las anualidades acumuladas debían ser cubiertas por México, lo mismo que determinada suma anual a perpetuidad. Sólo gracias a una negociación que tuvo lugar en 1967 se dio por concluida la obligación impuesta a nuestro país.

Como bien lo ha señalado el internacionalista chino Shi Jiuyong,<sup>45</sup> durante los cien años de existencia de la Corte la contribución de sus fallos al desarrollo del derecho internacional y a la solución de disputas ha sido enorme. Algunos de sus laudos se han vuelto clásicos, y varios de sus pronunciamientos sobre derecho internacional han sido ampliamente citados y han servido de fundamento a juristas y árbitros, lo mismo que a la Corte Internacional de Justicia.

En efecto, al laudo dictado en el caso de la Isla de Palmas por el árbitro único, Max Huber, en 1928, fue un magnífico ejemplo de cómo una disputa relativamente insignificante puede convertirse en una extraordinaria contribución al derecho internacional. En el caso, que versó sobre una pequeña isla en el Pacífico que se disputaban Países Bajos y Estados Unidos, el árbitro se pronunció sobre las formas en que los Estados pueden crear, mantener o transferir el título sobre un territorio, de acuerdo con el derecho internacional. El fallo, que se considera un modelo de razonamiento jurídico por los especialistas en la materia, ha ejercido destacada influencia al paso de los años y ha sido citado por árbitros y por la misma Corte Internacional de Justicia.<sup>46</sup>

A diferencia de lo que sucedía en otros siglos, Huber sostuvo, al referirse al descubrimiento, que éste, por sí solo, sin ningún acto subsiguiente, no podría bastar en el momento presente para probar la soberanía sobre la isla, ya que el descubrimiento es un título condicionado, primario, incompleto; o sea, lo que en la terminología de habla inglesa es un *inchoate title*. También sostuvo que la mera ocupación física en un momen-

44 Gómez Robledo, Antonio, *México y el arbitraje internacional*, México, Porrúa, pp. 1-101.

45 *The Permanent...*, *op. cit.*, nota 30, p. XII.

46 Merills, *op. cit.*, nota 43, p. 4.

to determinado también es un título incompleto que necesita ser completado, o sea que se debe demostrar que dicha *soberanía* territorial ha continuado existiendo.<sup>47</sup>

El caso de la expropiación de propiedades de extranjeros también se examinó en diversos laudos de la Corte Permanente de Arbitraje, como en el caso de la expropiación de propiedades eclesiásticas, hecho por el gobierno portugués en perjuicio de súbditos franceses, británicos y españoles, laudo dictado en 1920. Dado que por la época no estaba nada clara la obligación del Estado que expropiaba, resulta importante señalar que los laudos de la Corte fueron en el sentido de que si bien la expropiación era permisible, debía indemnizarse a la parte afectada.<sup>48</sup>

En el caso de las reclamaciones noruegas contra Estados Unidos con motivo de la requisición de unos buques que estaban siendo construidos en este último país durante la Primera Guerra Mundial, se señaló en el laudo, dictado en 1922, que un Estado no puede evadir sus obligaciones internacionales invocando su derecho interno.<sup>49</sup> Este antecedente fue citado como autoridad sobre tal principio por la Comisión de Derecho Internacional, cuando preparaba su proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado en 1973.

El principio de que la buena fe debe estar presente en el cumplimiento de los tratados se incluyó en el fallo del caso de las Pesquerías de la Costa del Atlántico Norte,<sup>50</sup> de 1910, suscitado entre Gran Bretaña y Estados Unidos, y sería citado por la Comisión de Derecho Internacional cuando, en 1969, preparaba el proyecto de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Éstos y muchos otros fallos de la Corte han tenido influencia marcada en el ámbito del derecho internacional. A lo anterior debe agregarse otro mérito destacado de la Corte: que prepararía el camino para la creación, primero, del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, que funcionó en la época de la Sociedad de Naciones y, después, de la actual Corte Internacional de Justicia, que es el órgano judicial principal de la Naciones Unidas.

Con el tiempo, la Corte Permanente de Arbitraje ha venido ampliando el ámbito de sus actividades. Si bien al principio sólo podía conocer de

47 *The Permanent...*, *op. cit.*, nota 30, pp. 118-128.

48 Merills, *op. cit.*, nota 43, pp. 103-105.

49 *Ibidem*, pp. 10-11.

50 Merills, *op. cit.*, nota 43, pp. 10-11.

los diferendos surgidos entre Estados partes de las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907, a partir de 1935 amplió su jurisdicción a Estados no partes de las Convenciones. En varias reformas aprobadas a partir de 1993, ya no sólo se limitó a conocer de conflictos entre Estados, como originalmente se proyectó, sino también entre Estados y organismos internacionales y entre Estados y personas físicas. También puede conocer de conflictos entre organismos internacionales y entre éstos y personas físicas. Estas nuevas facultades de la CPA representan un gran avance en la institucionalización del arbitraje. Pero no sólo eso, sino que brinda a la Corte más oportunidades de intervenir en la solución de disputas de carácter comercial y financiero.

Este empeño de la CPA de ampliar su ámbito de actividades y servir de instrumento para la solución de nuevos problemas sigue poniéndose de manifiesto. Actualmente la Oficina Internacional estudia la factibilidad de que el organismo intervenga en la solución de controversias de carácter ambiental, materia que al paso del tiempo irá adquiriendo mayor importancia en el mundo entero.

Un claro empeño de poner la Corte al acceso del mayor número de Estados posible se puso de relieve en años recientes. Se trata de la creación del Fondo de Asistencia Financiera para el Arreglo de los Conflictos Internacionales, cuyos Estatutos y reglamento fueron aprobados por el consejo administrativo el 11 de diciembre de 1995.<sup>51</sup>

Es obvio que algunos Estados de escaso desarrollo pueden verse disuadidos de acudir al arbitraje internacional o a otros medios de arreglos ofrecidos por las Convenciones de 1899 y 1907 porque les resulte difícil en un momento dado reunir los fondos necesarios para hacer frente a los gastos que ello implica. Como tales se podrían citar los honorarios y gastos de los miembros del tribunal de arbitraje u otra instancia encargada del arreglo de la diferencia; los gastos necesarios para implementar el laudo u otra decisión o recomendación; pagos a agentes, consejeros, expertos y testigos; y los gastos operacionales y administrativos vinculados con procedimientos orales y escritos.

Por tal razón, el secretario general de la Corte, con la aprobación del consejo administrativo, ha constituido el fondo de referencia, que se integra por las contribuciones voluntarias de los Estados, organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales y personas físicas y morales.

51 *Permanent Court...*, *op. cit.*, nota 30, p. 53.

Un Estado se ha comprometido a entregar una cantidad considerable de dinero al fondo y otros dos han hecho donativos. Otros gobiernos han manifestado su disposición a hacerlo en cuanto las presentes reservas se vean agotadas.<sup>52</sup>

Desde la creación del fondo se ha brindado asistencia a tres Estados: un asiático y dos africanos.<sup>53</sup>

Las relaciones entre la Corte Permanente de Arbitraje y la Corte Internacional de Justicia siempre han sido estrechas. Por una parte, ambas instituciones tienen su sede en el Palacio de la Paz de La Haya. Por otra, un número considerable de jueces de la Corte Internacional de Justicia, del pasado y del presente, fueron o son miembros de la CPA. Además, los grupos nacionales del organismo arbitral tienen participación en la elección de los jueces de la Corte. En efecto, de acuerdo con el artículo 4-1 del estatuto que rige su funcionamiento, sus miembros son elegidos por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, de una nómina de candidatos propuestos por los grupos nacionales de la Corte de Arbitraje.

Con la Conferencia de La Haya de 1899, pues, se inició la primera etapa de la era internacional. Por primera vez se analizaron a nivel mundial cuestiones de la guerra y de la paz. Ahí nació la convicción —que privaría durante cierto número de años— de que el arbitraje era el medio más conveniente para dirimir los conflictos internacionales. Después vendrían los tribunales internacionales de justicia, donde muchos ven el coronamiento del progreso del derecho de gentes, pero no hay duda de que, por un lado, como ya lo señalamos, la Corte Permanente abrió el camino a la jurisdicción internacional y, por otro, el órgano arbitral no sólo ha continuado con su importante labor, sino que en los últimos años, como hemos visto, ha ido ampliando marcadamente su ámbito de actividades y ha ido fortaleciendo su participación en la solución pacífica de controversias. Una y otra institución, la Corte Permanente de Arbitraje y la Corte Internacional de Justicia, seguirán pues desempeñando su trascendente papel y contribuyendo a la paz del mundo.

Los éxitos de la Conferencia no se apreciaron de inmediato. En la mente de algunos, la decepción en el ámbito del desarme fue muy superior al logro que significó el arbitraje. La proximidad a los hechos, pues, no permitió a muchos una visión de largo alcance.

52 *Ibidem*, p. 11.

53 *Idem*.

Sin embargo, dos hombres de talento emitieron al respecto una sabia opinión. Una fue la del barón de Staal, quien dijo: “Hoy estamos demasiado cerca de la cuna para ver con claridad”.<sup>54</sup> La otra fue de Leon Bourgeois: “Mientras más se avance por el camino del tiempo, se verá con más claridad la importancia de esta labor”.<sup>55</sup>

En efecto, a cien años de distancia de aquel histórico evento, podemos apreciar debidamente el esfuerzo ahí realizado.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Boletín Oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, noviembre de 1899 a abril de 1900, México, 1900, t. IX.
- BROWN SCOTT, James (ed.), *Instructions to the American Delegates to the Hague Peace Conferences and their official reports*, Carnegie Endowment for International Peace, Oxford, Oxford University Press, Nueva York, 1916.
- (comp.), *Las convenciones y declaraciones de La Haya de 1899 y 1907*, Oxford, Oxford University Press, Nueva York, Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1916.
- CONGRESO DEL ESTADO DE HIDALGO, *El Heraldo*, octubre 29 de 1905.
- EYFFINGER, Arthur, *The 1899 Hague Peace Conference*, The Hague, Kluwer Law International, 1999.
- GÓMEZ ROBLEDO, Antonio, *México y el arbitraje internacional*, México, Porrúa.
- MORALES CEA, José, “Cardonal y su gran benefactor”, *El Hidalguense*, Pachuca, Hgo., septiembre 1o. de 1967.
- PIJOAN, José, *Historia del mundo*, Barcelona, Salvad Editores, 1952, t. 5.
- POUSTOGAROV, Vladimir, *Au service de la Paix; F. de Martens juriste et diplomate russe*, Ginebra, École de Traduction et d'Interpretation de l'Université de Gêneve, 1999.
- SRE, oficio de 6 de octubre de 1894. Expediente Antonio de Mier y Celis.
- SUTTNER, Berta de, ¡*Abajo las armas!*, trad. de Rpgerop Z. Falguera, Barcelona, Sopena.

54 Eyffinger, *op. cit.*, nota 5, p. 430.

55 *Ibidem*, p. 434.