

Derecho Int. Público - G. m. C.  
Año 2015

**CAEI**

Centro Argentino  
de Estudios  
Internacionales

El Concepto de conflicto y los medios  
de Solución de Controversias en el  
Derecho Internacional

by Javier Gobbi

Working paper # 58  
Programa de Derecho Internacional

# El Concepto de conflicto y los medios de Solución de Controversias en el Derecho Internacional.

Por Abog. Javier Gobbi<sup>1</sup>

## 1.- Introducción.

El Derecho Internacional Público o Derecho de Gentes ofrece hoy siete medios de solución pacífica para las controversias entre los Estados: la negociación, los buenos oficios, la mediación, la encuesta, la conciliación, el arbitraje y el arreglo judicial.<sup>2</sup> Los cinco primeros tienen carácter extrajudicial como que se practican al margen de toda instancia jurisdiccional preexistente. Todos ellos pueden ser empleados por los Estados mismos, en su sola condición de miembros de la comunidad internacional, o con la intervención de la Organización de las Naciones Unidas u otros organismos intergubernamentales<sup>3</sup>.

Por consiguientes los métodos más utilizados de solución pacífica se los podría clasificar en tres tipos:

- Diplomáticos.
- Jurisdiccionales.
- Organizaciones Internacionales.

En los métodos diplomáticos, la solución se logra con el acuerdo de las partes, mientras que en los jurisdiccionales, el arreglo lo emite un tercer independiente y tiene carácter obligatorio.

Los métodos diplomáticos se dividen en: Negociación, Buenos Oficios, Mediación, Investigación y Conciliación.

Cuando las partes han elegido un medio diplomático o político, cabe señalar que continúan teniendo libertad de acción y decisión en cuanto a la solución final de la controversia, lo que implica la posibilidad de que ésta quede abierta. Si, en cambio, se llegase a resolver, la solución se plasma en un acuerdo internacional que —como tal— tiene naturaleza obligatoria<sup>4</sup>. Tiene como característica básica, el depender en su inicio, en su desarrollo y en su desenlace, de la voluntad estatal. Son mecanismos con unas dosis de subjetividad muy elevadas y por lo tanto son los preferidos por los Estados. Entre estos mecanismos hay diferencias: en la negociación no interviene un tercero, pero

<sup>1</sup> Abogado, UNLP, Profesor del Seminario "La deuda externa argentina: Aspectos históricos, jurídicos, financieros internacionales, monetarios y su relación con los Derechos Humanos", Facultad de Ciencias Jurídicas y Soc., UNLP. Auxiliar Docente de Finanzas Públicas y Derecho Tributario, Facultad de Derecho, Universidad Católica Argentina La Plata. Cursante de posgrado Finanzas y Tributación Internacional, UCALP. E-mail: javiyobbi@hotmail.com

<sup>2</sup> VALENCIA VILLA, Hernando. Perspectivas Jurídicas del Diferendo Colombovenezolano. En publicación: IEPRI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, UNC, Universidad Nacional de Colombia. Colombia. Enero-Abril. 1988. Acceso al texto completo:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2003.pdf>

<sup>3</sup> AKEHURST, Michael, Introducción al Derecho Internacional, Alianza Editorial, Madrid, 1986, Cap. 16, pp. 291 a 308.

<sup>4</sup> GUTIERREZ POSSE, Hortensia, Guía para el Conocimiento de los Elementos del Derecho Internacional Público - 1era Ed. Buenos Aires: La Ley, 2004.

en las otras dos, si interviene, lo hará a modo de mediador, conciliador. Todos los mecanismos implican que los Estados parte pueden interrumpir el proceso en cualquier momento, y la decisión final adoptarla en forma de informe, por lo que no les vincula. Por ello se les puede clasificar como mecanismos no vinculantes.

La negociación consiste en el arreglo directo de las diferencias entre dos Estados a través del diálogo diplomático que conduce eventualmente a la celebración de un tratado o convenio bilateral.

Los buenos oficios suponen la intervención de un tercer Estado o de un organismo internacional con el objeto de persuadir a las partes en litigio a celebrar negociaciones.

La mediación se produce cuando un tercero imparcial procura acercar a las partes, interviene directamente en las conversaciones mismas y sugiere incluso términos de arreglo.

La encuesta es la investigación que sobre los hechos litigiosos adelanta una entidad independiente a petición de los Estados interesados.

La conciliación combina la mediación y la encuesta por cuanto la persona o entidad acordada por las partes investiga los fundamentos de hecho de la disputa y al mismo tiempo propone términos jurídicos de ajuste. Aunque más formal y menos flexible que la mediación, la conciliación es quizá el más adecuado de los medios extrajudiciales de solución pacífica de las controversias internacionales.

El arbitraje es un procedimiento cuasijudicial en el cual las partes designan dos personas o entidades, quienes a su vez designan un tercer árbitro que suele ser el presidente del tribunal ad hoc así constituido. Los árbitros pueden fallar en derecho, con base en el *jus gentium* o en un tratado específico, lo mismo que en equidad, y su decisión, llamada "laudo arbitral", es inapelable y obligatoria para las partes. Las decisiones en equidad también se denominan *ex aequo et bono* y son aquellas que se toman "verdad sabida y buena fe guardada", con fundamento en principios de ética internacional o reglas generales de derecho internacional no codificado.

El arreglo judicial, en último lugar, constituye el mecanismo jurídico clásico para la solución pacífica de los conflictos interestatales en el seno de la comunidad internacional. Se trata del sometimiento de la disputa a un tribunal de derecho para que decida la cuestión con base en el derecho internacional público o en un instrumento específicamente aplicable, como un tratado bilateral, el cual debe ser interpretado y aplicado de todas maneras a la luz del derecho de gentes.

## 2.- Derechos y deberes del mediador.

Los sujetos activos de la mediación pueden ser un Estado, un grupo de estados que actúen en conjunto, las Organizaciones Internacionales que actúan por medio de sus órganos o representantes o particulares designados al efecto.

Derechos



El mediador actúa como amigable componedor en el conflicto, a fin de aconsejar a las partes una fórmula de pacífica solución. Por lo tanto sus derechos son:

1. Conocer exactamente el conflicto en sus orígenes, en su contenido, en su evolución, a cuyo efecto tiene derecho de pedir a las partes toda la información necesaria, por ejemplo, relativa a los hechos que la originaron, reclamaciones y aspiraciones presentadas por las partes, los hechos, derechos y pruebas que invocaron. El mediador tiene, por ejemplo, el derecho de pedir se el comuniquen, los documentos relativos al asunto para examinarlos o sus copias, y también las negociaciones referentes al mismo realizadas anteriormente. Claro está que debido a la magnitud de este conflicto, la mayoría de estas informaciones son de público y notorio.
2. Que las negociaciones se hagan con su participación directa y regular
3. Estudiar el asunto, presentar fórmulas de arreglo y dar buenos consejos para su solución.
4. Firmar, como mediador, el protocolo, acuerdo, tratado o convenio que solucione el conflicto, aunque éste no garantiza el cumplimiento del mismo.

#### Deberes

Los deberes del mediador son los siguientes: obrar con imparcialidad; tratar de allanar las dificultades que se presenten; estudiar el conflicto con el fin de arribar a alguna fórmula de solución; participar en las negociaciones; proceder en forma amistosa y desinteresada; no tratar de ejercer coacción sobre ninguna de las partes para imponer total o parcialmente su voluntad, buscar y aconsejar soluciones equitativas y justas para el asunto en debate.

### 3.- Principios que rigen la Solución de Controversias.

- Principio de la Obligación de Solución Pacífica.

Se intentó en épocas anteriores pero no se alcanzó su recepción general hasta la Carta de las Naciones Unidas. Este principio se vuelve a reiterar en textos posteriores, como la Resolución 26 (XXV) de 1970; en ella hay una indicación de alcanzarlo, por dice: Si los Estados no consiguiesen solucionar sus controversias por los medios pacíficos elegidos, deberán continuar intentándolo por otros medios pacíficos. No se deja lugar a opción.

- Principio de Libre Elección de los Medios (Pacíficos).

Se encuentran recogidos en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas:

### 4.- Instrumentos internacionales antecedentes.

En 1899, en la Conferencia de la Paz de La Haya, los Estados Partes acordaron la denominada Convención de la Haya Nro. 1 relativa al Arreglo Pacífico de los Conflictos de 1889, que contenía elaboradas disposiciones referentes a los buenos oficios y la mediación, que fueron repetidas en la Convención de La Haya sobre el Arreglo Pacífico de los Conflictos de 1907. La Convención obligaba a las partes, en caso de desacuerdo serio o controversia, antes de apelar a las armas, a recurrir a los buenos oficios o la mediación "hasta el punto en que las circunstancias lo permitieran". Aún de mayor importancia es que la Convención declaraba que los signatarios de ella tenían derecho a ofrecer sus buenos oficios o mediación, aún durante las hostilidades, y que el ejercicio de este



derecho no podía ser considerado por ninguna de las partes en conflicto como un acto enemistoso. En el art. 39 del Convenio de La Haya citado de 1907, las partes reconocen el arbitraje como el medio más eficaz y adecuado para resolver los conflictos jurídicos interestatales que no hayan podido solucionarse por vía diplomática.

También en 1899, en la Conferencia mencionada, se creó el Tribunal Permanente de Arbitraje, reformado en 1907, que perdura hasta la actualidad, llamada Corte Permanente de Arbitraje, cuya Secretaría tiene sede en el Palacio de la Paz, en La Haya, donde también funciona la Corte Internacional de Justicia.

En la Convención de La Haya de 1907 se expresa que el arbitraje tiene por objeto arreglar los litigios entre los Estados mediante dos jueces por ellos elegidos —sólo uno de los cuales puede ser su nacional— que eligen a un quinto juez. La decisión se adoptará sobre la base del respeto al derecho. El convenio que concluyen las partes en un diferendo para recurrir al arbitraje implica el compromiso de someterse de buena fe a la sentencia que dicte un árbitro o un tribunal arbitral designado por ellas. La jurisdicción del órgano arbitral se asienta, entonces, en el consentimiento de las partes en la controversia, consentimiento que puede ser puesto de manifiesto en forma previa —a través de una cláusula incluida en un tratado para las controversias que pudiesen surgir sobre su interpretación o aplicación o en un tratado general que establezca el arbitraje como método de solución para todas las controversias que se suscitasen entre las partes con relación a cualquier materia o para materias determinadas— o con posterioridad al surgimiento de una concreta controversia.

El Convenio encierra en definitiva un deber jurídico-internacional de recurrir al arbitraje. Para que tal deber exista, es necesaria una especial declaración de voluntad, expresada, por lo general, en un convenio de arbitraje. La base de la competencia de los tribunales de arbitraje y de justicia internacional reside única y exclusivamente en la sumisión de los Estados en conflicto.

El Pacto de la Sociedad de las Naciones (1919) establecía la obligatoriedad de la mediación, en caso de presencia de conflictos que implicaran peligro de ruptura y no sometidos a arbitraje o solución judicial.

El Tratado de Proscripción de la Guerra, ratificado en París el 28 de agosto de 1928 (conocido como el Pacto Kellog-Briand o el Pacto de París), señalaba que las Altas Partes Contratantes declaran solemnemente, a nombre de sus respectivas Naciones, que condenan el recurso de la guerra para la solución de las controversias internacionales, y renuncian a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas.

#### 5.- La Solución de Controversias la Carta de Naciones Unidas.

Podríamos señalar que en el ámbito internacional existe "conflicto", cuando existe desacuerdo sobre puntos de hecho (políticos) o de Derecho (jurídicos) que producen una contradicción o divergencia en los intereses de distintos Estados<sup>5</sup>. Existen dos grandes grupos de conflictos, los conflictos jurídicos y los no jurídicos. Los conflictos jurídicos surgen de la discrepancia en la interpretación o

5 PORTABELLA, Diego A., "Conflictos Internacionales", de publicación digital en: [www.abogadosportabella.com.ar/viewpub.php?id=30&download](http://www.abogadosportabella.com.ar/viewpub.php?id=30&download)



aplicación de una norma del Derecho Internacional positivo. En cambio los conflictos no jurídicos surgen de otras discrepancias que no tienen que ver con normas internacionales.

El tema se encuentra estrechamente vinculado a la problemática de la preservación de la paz y seguridad internacionales. Analizando este particular, encontramos que se encuentra claramente delineada a lo largo de toda la Carta de las Naciones Unidas. La encontramos en primer término en el Preámbulo de la Carta, donde se deja sentado:

"Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ah infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles,..."

Se encuentra asimismo entre los Propósitos enumerados en el art. 1 de la Carta, donde el inc. 1 postula: "Mantener la paz y seguridad internacionales..."

La Carta de las Naciones Unidas dedica su Capítulo VI al "Arreglo Pacífico de Controversias" y deja sentado en el art. 33: "Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección. ...".

En caso de no poder llegar a una solución, y ante la prohibición del uso de la fuerza por parte de los Estados, entra en funcionamiento un procedimiento que está contemplado en la misma Carta. Esta es la intervención del Consejo de Seguridad a través del monopolio del uso de la fuerza. Todo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas trata de las Acciones en caso de Amenaza de la Paz, Quebrantamiento de la Paz O Actos de Agresión. Así, en caso de no poder llegar a una solución bilateral, por parte de los Estados que se encuentran enfrentados en la controversia, es el Consejo de Seguridad, quien, en cumplimiento de los Propósitos y Principios de Naciones Unidas, interviene. Recordamos en este sentido los artículos 41<sup>6</sup> y 42<sup>7</sup>.

De cualquier forma, el mecanismo estipulado por la Carta de Naciones Unidas para la solución de conflictos no es el único permitido, ya que la misma no obsta a que existan otros ámbitos para la solución de dichas controversias, como lo estipula el Art. 52 de la Carta<sup>8</sup>. Asimismo, en su última parte el Art. 52 deja sentado que "... 4. Este Artículo no afecta en manera alguna la aplicación de los Artículos 34 y 35". Estos dos artículos se refieren a la posibilidad del Consejo de Seguridad de investigar de oficio toda controversia que pueda poner en peligro la paz y seguridad internacionales

6 "El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas, y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas".

7 "Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales, o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas".

8 "Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea mantener en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. ..."



(Art. 34) y a la posibilidad de todo Estado de llevar una controversia mencionadas en el Art. 34, ante el Consejo de Seguridad o ante la Asamblea General (Art. 35).

Cabe destacar que en correlación con lo antedicho, Asamblea General ha dictado la Resolución 37/10 denominada "Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacifico de Controversias Internacionales"<sup>9</sup> y la Resolución 53/101 denominada de "Principios y directrices para las negociaciones internacionales"<sup>10</sup>, a cuyos textos remitimos.

#### 6.- Preservación de la paz y su desarrollo en el ámbito latinoamericano.

En el ámbito latinoamericano han sido importantes y remotos los esfuerzos a fin de articular los diferentes medios de solución pacíficos de controversias en el ámbito latinoamericano, pudiendo enunciarse los documentos emanados de los Congresos hispanoamericanos de carácter político en el siglo XIX y de la Primera Conferencia Panamericana en Washington.

En el mismo sentido cabe destacar, el Tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos, ratificado en Santiago el 3 de mayo de 1923, (conocido como el Tratado Gondra), en el cual, las Altas Partes Contratantes acuerdan que toda cuestión que no hubiera podido ser resuelta por la vía diplomática ni llevada al arbitraje en virtud de Tratados existentes, será sometida a la investigación e informe de una Comisión de Investigación.

Tiempo después, la Convención General de Conciliación Interamericana, firmada en Washington el 5 de enero de 1929, por el que las Altas Partes Contratantes se obligan a someter al procedimiento de conciliación todas sus controversias que no haya sido posible resolver por la vía diplomática, y a establecer una "Comisión de Conciliación" para llevar a efecto las obligaciones que asumen en la Convención.

Continuando esta serie de tratados, el Tratado General de Arbitraje Interamericano, ratificado en Washington el 5 de enero de 1929, en el cual, las Altas Partes Contratantes se obligan a someter a arbitraje con ciertas excepciones, todas sus diferencias de carácter internacional, que no haya sido posible ajustar por la vía diplomática y que sean de naturaleza jurídica por ser susceptibles de decisión mediante la aplicación de los principios del derecho, y, además, se crear un procedimiento de arbitraje a seguir.

Cabe agregar el tan caro a los internacionalistas argentinos, Tratado Antibélico de No Agresión y Conciliación, que luego referiremos, firmado en Río de Janeiro el 10 de octubre de 1933, (conocido como el Tratado Saavedra Lamas). En el mismo, las Altas Partes Contratantes declaran solemnemente que condenan las guerras de agresión en sus relaciones mutuas o con otros Estados, y que el arreglo de los conflictos o divergencias de cualquier clase que se susciten entre ellas, no deberá realizarse sino por los medios pacíficos que consagra el derecho internacional. También declaran que entre ellas las cuestiones territoriales no deben resolverse por la violencia, y que no reconocerán arreglo territorial alguno que no sea obtenido por medios pacíficos, ni la validez de la ocupación o adquisición de territorios que sea lograda por la fuerza de las armas. En caso de incumplimiento de estas obligaciones, los Estados contratantes se comprometen a adoptar, en su

<sup>9</sup> ver su texto en <http://www.dipublico.com.ar/instrumentos/96.pdf>

<sup>10</sup> <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/53/ares53101.pdf>



calidad de neutrales, una actitud común y solidaria y a ejercer los medios políticos, jurídicos o económicos autorizados por el derecho internacional, y a hacer gravitar la influencia de la opinión pública, sin recurrir, no obstante, a la intervención, sea diplomática o armada, salvo la actitud que pudiera corresponderles en virtud de sus tratados colectivos. Se comprometen, finalmente, a crear un procedimiento de conciliación.

En enero de 1936, el presidente Franklin D. Roosevelt se dirigió a todos los mandatarios americanos para proponer que se convocara a una Conferencia Interamericana Extraordinaria. Se buscaba determinar la mejor forma de proteger la paz en la región. Atendiendo a esa sugerencia, se reunió en Buenos Aires, en diciembre de ese mismo año, la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, que fue presidida por Saavedra Lamas, con la presencia del presidente de los Estados Unidos. En la sesión inaugural, hablaron estos dos últimos y el presidente Justo. Esta vez, el canciller argentino, que días antes había recibido el Nobel de la Paz, recibió los mayores elogios del mandatario norteamericano. En estas reuniones se aprobaron dos Conclusiones y dos Tratados. Los instrumentos que se refieren expresamente al tema origen de este trabajo fueron:

- \* CONVENCION PARA COORDINAR, AMPLIAR Y ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS TRATADOS EXISTENTES ENTRE LOS ESTADOS AMERICANOS, surgiendo de su art. 2 que "Las Altas Partes Contratantes, convencidas de la necesidad de la cooperación y de la consulta estipulada en la Convención sobre el mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento de la Paz, celebrada en esta misma fecha entre ellas, acuerdan que en todo asunto que afecte la paz en el continente, dichas consultas y cooperación tendrán por objeto facilitar por el ofrecimiento amigable de sus buenos oficios y de su mediación, el cumplimiento por parte de las Repúblicas Americanas de las obligaciones existentes para una solución pacífica y deliberar, dentro de su plena igualdad jurídica como Estados soberanos e independientes y con su derecho a la libertad de acción individual, cuando surja una divergencia que afecte su interés común de mantener la paz."
- \* TRATADO INTERAMERICANO SOBRE BUENOS OFICIOS Y MEDIACION, surgiendo del art.1 que las Altas Partes Contratantes podrán recurrir en primer término, a los buenos oficios u a la mediación de un ciudadano eminente de cualquiera de los demás países americanos, escogido, de preferencia, de una lista general, formada de acuerdo con el artículo siguiente, cuando surja entre ellas una controversia que no pueda ser resuelta por los medios diplomáticos usuales.

Luego de ello, en la Octava Conferencia Panamericana reunida en Lima en 1938, se proclamó " como principio fundamental del Derecho de América ", que " No tendrá validez ni producirá efectos jurídicos la ocupación ni la adquisición de territorio, ni ninguna modificación o arreglo territorial o de fronteras, mediante la conquista por la fuerza..." que " los estados americanos deben obedecer las normas de derecho internacional...". A continuación en la Primera Reunión de Ministros de Relaciones realizada en Panamá en 1939, ratificó que "Los países Americanos han condenado la guerra como medio de resolución de los conflictos internacionales". En la Segunda Reunión de Ministros de Relaciones efectuada en la Habana en Julio de 1940 se aprobaron varias Resoluciones entre las que se creaba una Comisión encargada de velar permanente porque los Estados entre los cuales exista o surja algún conflicto lo solucionen pacíficamente a la mayor brevedad posible.

Contemporáneamente al nacimiento de la OEA, se sanciona su Carta que en su art. 24 señala: "Las controversias internacionales entre los Estados miembros deben ser sometidas a los procedimientos





de solución pacífica señalados en esta Carta." Este artículo deja asentada la posibilidad de la intervención de la ONU, ya que es su segunda parte dispone "Esta disposición no se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados miembros de acuerdo con los artículos 34 y 35 de la Carta de las Naciones Unidas."

La misma Carta presenta en el art. 25 los Medios para la Solución Pacífica de los Conflictos: "Son 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."

Cabe destacar el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas también llamado Pacto de Bogotá de 1948, en su art. 1 deja sentado: "Las Altas Partes Contratantes, reafirmando solemnemente sus compromisos contraídos por anteriores convenciones y declaraciones internacionales así como por la Carta de las Naciones Unidas, convienen en abstenerse de la amenaza, 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." Su art. 2 postula: "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.". 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.

#### 7.- La Solución de conflictos en otros ámbitos internacionales : LA OMC y el MERCOSUR.

Un aspecto importante de la labor de la OMC, especialmente a partir de la Ronda Uruguay, es la solución de diferencias.<sup>11</sup>

El término "diferencia", en el contexto de los Acuerdos según Montañá Mora, se utiliza "en el mismo sentido que en otros organismos se atribuye a la palabra 'controversias'".<sup>12</sup> De acuerdo a este autor, esta omisión obliga a recurrir a la fórmula de "diferencia internacional" empleada tradicionalmente en la doctrina iusinternacionalista para tratar de establecer su encaje en el sistema GATT/OMC, y en la práctica internacional la definición utilizada habitualmente es la consagrada por el Tribunal Permanente de Justicia Internacional en el asunto *Mavromatis en Palestina*, en el que se estableció que "Una controversia es un desacuerdo sobre un punto de Derecho o de hecho, una oposición de tesis jurídicas o de intereses entre dos personas".

Así, cuando surgen diferencias, ya sea porque un país adopta una política comercial o toma una medida que otro u otros Miembros de la OMC consideran que infringe las disposiciones de la Organización o constituye un incumplimiento de las obligaciones contraídas, se acude al mecanismo que prevé el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la

<sup>11</sup> KLUGER, Viviana , "El sistema de solución de diferencias en la OMC", de publicación digital en: [www.legalmania.com.ar/derecho/el\\_sistema\\_de\\_solucion.htm](http://www.legalmania.com.ar/derecho/el_sistema_de_solucion.htm)

<sup>12</sup> MONTAÑÁ MORA, Miguel: *La OMC y el reforzamiento del sistema del GATT*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 58, citado por Villamaría, en ob. cit.



solución de diferencias (ESD). El ESD es esencialmente un mecanismo general – o transversal –, administrado por un Órgano de Solución de Diferencias (OSD), a cuya cabeza está su Presidente y que establece sus propias normas de procedimiento, bajo el control del Consejo General de la OMC.

El ESD garantiza a las partes, convencionalmente, el principio de la "libre elección" del modo de solución de sus diferencias: conforme el art. 5 se ofrece a las partes el recurso a los procedimientos de buenos oficios<sup>13</sup>, mediación o conciliación. Esta enumeración, parece presentar cierto carácter "limitativo", toda vez que dentro de estos procedimientos aparece uno medular descrito pormenorizadamente. Se trata del procedimiento ante los "Panel"es, el cual, desde entonces, se encuentra investido de una suerte de "prioridad".

El ESD crea un mecanismo de solución de diferencias que se desarrolla en tres estadios: uno entre los Estados miembros, otro ante los "Panel"es, y un tercero ante el Órgano de Apelación (OA). En este sentido, los dos primeros se desarrollan dentro de una cierta "informalidad", mientras que el tercero está revestido de un mayor "formalismo".

En el MERCOSUR, cabe destacar la existencia del sistema establecido por Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias con participación de los Estados. Y el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR, a los cuales remitimos para su consideración.

#### 8.- Ejemplos de gestiones de Buenos Oficios realizados por la Argentina.

Debido a que las gestiones directas entre los gobiernos de Bolivia y Paraguay para encontrar una solución al problema del Chaco habían fracasado, en 1907 el ministro Estanislao Zeballos propuso la mediación de la Argentina, la cual fue aceptada. Los países en conflicto firmaron en Buenos Aires, en enero de 1907, el tratado Pinillas-Soler, conviniendo someter la controversia al fallo arbitral del presidente argentino. Pero, debido a la ruptura de las relaciones argentino-bolivianas en 1909, el arbitraje no pudo llevarse a cabo.<sup>14</sup>

Luego de varias alternativas, finalmente, el 22 de abril de 1927, los representantes de Bolivia y Paraguay firmaron en Buenos Aires el protocolo Gutiérrez-Díaz de León, aceptando los buenos oficios de la Argentina y designando plenipotenciarios a reunirse en este país<sup>15</sup>. La conferencia, constituida por tres plenipotenciarios por cada parte, inició sus sesiones en Buenos Aires, a comienzos de octubre de 1927. El gobierno argentino nombró como observador a Isidoro Ruiz Moreno. Sin embargo, las partes en conflicto no alcanzaron siquiera acuerdo para un *modus vivendi*, por lo que la conferencia se levantó en julio de 1928. Las comisiones de ambos países informaron separadamente al gobierno argentino de las razones del disentimiento, aunque convinieron en

13 Reiteramos una visión conceptual. "Consiste en la intervención de un tercero que se limita a que las partes en litigio "se pongan en contacto y busquen una solución a sus diferencias... No interviene directamente en las negociaciones ni plantea soluciones propias". Conforme VASCO, Miguel A: Diccionario de Derecho Internacional, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Benjamin Carrión, 1986, Quito, citado por VILLAMARÍA, José Javier: "El mecanismo de solución de diferencias en el sistema GATT/OMC. La práctica Latinoamericana y la internalización del Modelo". IVº SEMINARIO INTERNACIONAL ANUAL Y ACREDITABLE "INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN ATLÁNTICO-PACÍFICO". Disponible en <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-INT-0020.pdf> del 29 de diciembre de 2004.

14 RUIZ MORENO, Isidoro, Historia de las relaciones exteriores argentinas (1810-1955), Buenos Aires, Perrot, 1961, p. 273.

15 *Ibid.*, pp. 273-274; SOLVEIRA, Beatriz R., *Las relaciones argentino-paraguayas a comienzos del siglo XX*, Córdoba, Centro de Estudios Históricos, 1995, pp. 41-44.



declarar que "el litigio en que se hallan comprometidos sus respectivos países no será resuelto sino por medios pacíficos, salvo el caso de legítima defensa", lo cual, a pesar del fracaso de la conferencia, pareció un hecho auspicioso. Luego de la asunción del nuevo presidente Hipólito Yrigoyen, el gobierno argentino insistiría con el ofrecimiento de buenos oficios, pero otra vez sin éxito.

Cuando arribó a la presidencia argentina, el general Agustín P. Justo (1932-1938) también intentó obtener la terminación del diferendo boliviano-paraguayo sobre el Chaco Boreal.<sup>16</sup> Desde diciembre de 1928 sesionaba en Washington, la Conferencia de Arbitraje y Conciliación de los Estados Americanos, con el objetivo de obtener la resolución del litigio entre Bolivia y Paraguay. Pero pronto se evidenció la renuencia argentina a participar en un esfuerzo multilateral liderado por el gobierno norteamericano. El canciller del gobierno de Justo, Carlos Saavedra Lamas<sup>17</sup>, que no estaba dispuesto a ceder el protagonismo al gobierno norteamericano en el litigio boliviano-paraguayo sobre el Chaco Boreal, lideró el grupo ABCP (Argentina, Brasil, Chile y Perú), y se opuso al deseo norteamericano de panamericanizar la solución del conflicto.<sup>18</sup> En sus esfuerzos por obstaculizar la política norteamericana, la diplomacia argentina incluso trató de utilizar la influencia europea a través de la Sociedad de las Naciones.

El 3 de agosto de 1932, los representantes de todas las repúblicas americanas reunidos en Washington ante el Comité de Neutrales<sup>19</sup> efectuaron una declaración, pidiendo encarecidamente a Bolivia y Paraguay que sometieran la controversia a un arreglo por arbitraje u otro medio amistoso aceptable para ambos. La misma no fue más que una ratificación de las ideas expuestas por Saavedra Lamas ya que se esbozaban los principios que orientarían el famoso Pacto Antibélico: la condena del uso de la fuerza para la solución de los asuntos territoriales y el no reconocimiento de las adquisiciones territoriales obtenidas mediante la ocupación o conquista armada.

No obstante haber firmado la declaración anterior, el 6 de agosto de 1932 el gobierno argentino decidió, en el marco del ABCP, realizar con Brasil, Chile y Perú una nueva invitación para que Bolivia y Paraguay renunciaran al conflicto. La misma llevó la firma del canciller argentino Carlos Saavedra Lamas y de los representantes de Brasil, J.F. de Assis Brasil; de Chile, Jorge Silva Joacham, y de Perú, Felipe Barreda Laos.<sup>20</sup> Esta declaración recordaba a los beligerantes que en el

16 CISNEROS Andrés y ESCUDÉ Carlos, "Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina", obra publicada y desarrollada con los auspicios del CARI, "Las relaciones de la Argentina con Bolivia y Paraguay, La mediación en el conflicto boliviano-paraguayo: la competencia argentina norteamericana por su liderazgo". De publicación digital en [www.cema.edu.ar/celeg/arg-rree/9/9-047.htm](http://www.cema.edu.ar/celeg/arg-rree/9/9-047.htm)

17 Aprovechamos para destacar la labor desplegada en la Cancillería por Saavedra Lamas ya que en enero de 1933, logró que la Argentina ratificara el Pacto de la Sociedad de las Naciones, luego de defender su aprobación en el Congreso. Su trabajo fue reconocido cuando, en 1936, fue elegido presidente de la asamblea de la organización ginebrina. En esa ocasión, por una propuesta argentina, se creó una comisión especial para estudiar la aplicación del Pacto de la Sociedad de las Naciones y su coordinación con el Pacto Briand-Kellogg, que declaraba la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional, y con el Pacto Antibélico, que su autor había presentado ante el foro de Ginebra, en 1934.

18 ROUNT, Jr. Leslie B., Politics of the Chaco Peace Conference, Institute of Latin American Studies, Austin, University of Texas Press, 1970, pp. 28-29 y 54; CONIL PAZ, Alberto y FERRARI Gustavo, Política exterior argentina 1930-1962, Buenos Aires, Huemul, 1964, p. 40.

19 Creado en la Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje (Washington, 1929)

20 RUIZ MORENO, Isidoro, Historia de las relaciones exteriores argentinas (1810-1955), Buenos Aires, Perrot, 1961, p. 275, SILVA Carlos Alberto, La política internacional de la Nación Argentina, Buenos Aires, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1946, p. 358.



derecho positivo existían normas vigentes de estricta aplicación al caso, como las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907, el Pacto de la Sociedad de las Naciones y la Convención Interamericana de Conciliación (Washington, enero de 1929). A continuación los firmantes acordaban:

- Invitar a las Repúblicas de Bolivia y Paraguay a realizar un supremo esfuerzo de concordia deponiendo la actitud bélica, paralizando toda movilización y evitando el estallido de la guerra;
- Ofrecer conjuntamente sus servicios amistosos a Bolivia y Paraguay para recibir de ambas naciones y tramitar debidamente cualesquiera sugerencias o proposiciones tendientes a producir la solución conciliatoria, de acuerdo con la declaración firmada el 3 de agosto por diecinueve países de América y en relación a la Comisión de Neutrales;
- Mantenerse unidos para ofrecer su adhesión y su colaboración a la Comisión de Neutrales reunida en Washington, a fin de evitar la guerra entre las Repúblicas de Bolivia y Paraguay, en su carácter de países limítrofes;
- Comunicar simultáneamente esta declaración de lealtad internacional, amistad y pacifismo a los gobiernos de Bolivia y Paraguay y a la Comisión de Neutrales radicada en Washington.

21

El Ministerio de Relaciones Exteriores argentino presentó su propio Pacto Antibélico, basado en la doctrina de no reconocimiento de territorios obtenidos por la fuerza<sup>22</sup>, cuya finalidad era asegurar la paz durante la resolución de la disputa, de conformidad con los acuerdos en vigencia y el principio de "no cesión" de la declaración del 3 de agosto de 1932.<sup>23</sup>

Saavedra Lamas reinició las negociaciones, con la cooperación de Chile. También se logró la colaboración de Brasil, Perú, Uruguay y los Estados Unidos para formar un grupo de mediación, que obtuvo una tregua el 12 de junio de 1935. Aprobados sus términos, el 1° de julio, los representantes de Bolivia y Paraguay se reunieron con los estados mediadores para celebrar una Conferencia de Paz. El 21 de enero de 1936, los delegados redactaron el Protocolo sujeto a ratificación legislativa; las partes estuvieron de acuerdo con el canje de todos los prisioneros y con restablecer sus relaciones diplomáticas. Aunque el problema sustancial seguía en pie, la Conferencia había puesto fin a la guerra del Chaco.

21 Texto del Acuerdo suscripto en Buenos Aires el 6 de agosto de 1932 entre la Argentina, Brasil, Chile y Perú, en República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Memoria...1932-1933, op. cit., tomo I, Primera parte, Anexo A, pp. 22-24. El Pacto Antibélico entró en vigor el 13 de noviembre de 1935. De las 21 repúblicas americanas, sólo Bolivia y Costa Rica no se hicieron partes. Además, fue ratificado por Bulgaria, Checoslovaquia, España, Finlandia, Rumania y Yugoslavia. Por una disposición del Pacto de Bogotá (1948), el Pacto Antibélico dejó de estar en vigor para los Estados partes de aquel. Hoy, el Pacto Saavedra Lamas está vigente para la Argentina, Cuba, Ecuador, Guatemala, EE.UU., Venezuela y los seis países europeos ya mencionados.

22 Artículo II. Declaran que entre las Altas Partes Contratantes las cuestiones territoriales no deben resolverse por la violencia, y que no reconocerán arreglo territorial alguno que no sea obtenido por medios pacíficos, ni la validez de la ocupación o adquisición de territorios que sea lograda por la fuerza de las armas. TRATADO ANTIBÉLICO DE NO-AGRESIÓN Y DE CONCILIACIÓN (PACTO SAAVEDRA-LAMAS) Suscrito en Río de Janeiro el 10 de Octubre de 1933 <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-9.html>

23 "Mediación en La Guerra del Chaco Boreal" de publicación digital en [http://www.biblioteca.ejercito.mil.ar/doctrina/Biblioteca/Libros/soldados/cap\\_02.htm](http://www.biblioteca.ejercito.mil.ar/doctrina/Biblioteca/Libros/soldados/cap_02.htm)



El 21 de julio de 1938, se firmó el Tratado de Paz, Amistad y Límites. Por el mismo, se estableció un "Colegio Arbitral", integrado por los jefes de Estado de los países mediadores.

El 10 de octubre, el Colegio Arbitral emitió su laudo y los beligerantes lo acataron. Se ejecutó sobre el terreno, por medio de comisionados especiales, y el 23 de enero de 1939, en Buenos Aires, la Conferencia de Paz dio por terminadas sus funciones.

#### 9.- Bibliografía.

AKEHURST, Michael, Introducción al Derecho Internacional, Alianza Editorial, Madrid, 1986, Cap. 16, pp. 291 a 308.

CISNEROS Andrés y ESCUDÉ Carlos, Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina, obra publicada y desarrollada con los auspicios del CARI, de publicación digital en [www.cerna.edu.ar/ceieg/arg-rree](http://www.cerna.edu.ar/ceieg/arg-rree)

CONIL PAZ, Alberto y FERRARI Gustavo, Política exterior argentina 1930-1962, Buenos Aires, Huemul, 1964.

DOLZER, Rudolf (s/f): El status territorial de las Islas Malvinas-Falkland. Pasado y presente. Lugar s/d, Editorial s/d.

GUTIERREZ POSSE, Hortensia , Guía para el Conocimiento de los elementos del Derecho Internacional Público – 1era Ed.- Buenos Aires: La Ley, 2004

KLUGER Viviana, "El sistema de solución de diferencias en la OMC", de publicación digital en: [www.legalmania.com.ar/derecho/el\\_sistema\\_de\\_solucion.htm](http://www.legalmania.com.ar/derecho/el_sistema_de_solucion.htm)

MONTAÑA MORA, Miguel: La OMC y el reforzamiento del sistema del GATT, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 58, citado por VILLAMARÍA, José Javier: "El mecanismo de solución de diferencias en el sistema GATT/OMC. La práctica Latinoamericana y la internalización del Modelo". IV° SEMINARIO INTERNACIONAL ANUAL Y ACREDITABLE "INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN ATLÁNTICO-PACÍFICO". Disponible en <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-INT-0020.pdf> del 29 de diciembre de 2004.

PODESTÁ COSTA, Luis A y RUDA, José María: "Derecho Internacional Público". Tomos I-II. Primera edición actualizada 1985 – impresión Mayo 1997. Editorial TEA Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires.

PORTABELLA, Diego A., "Conflictos Internacionales", de publicación digital en [www.abogadosportabella.com.ar/viewpub.php?id=30&download](http://www.abogadosportabella.com.ar/viewpub.php?id=30&download)

ROUT, Jr. Leslie B., Politics of the Chaco Peace Conference, Institute of Latin American Studies, Austin, University of Texas Press, 1970



RUIZ MORENO, Isidoro, Historia de las relaciones exteriores argentinas (1810-1955), Buenos Aires, Perrot, 1961, p. 273.

SILVA Carlos Alberto, La política internacional de la Nación Argentina, Buenos Aires, imprenta de la Cámara de Diputados, 1946, p. 358.

SOLVEIRA , Beatriz R. , Las relaciones argentino-paraguayas a comienzos del siglo XX, Córdoba, Centro de Estudios Históricos, 1995, pp. 41-44.

VALENCIA VILLA, Hernando. Perspectivas Jurídicas del Diferendo Colombovenezolano. En publicación: IEPRI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, UNC, Universidad Nacional de Colombia: Colombia. Enero-Abril. 1988. Acceso al texto completo:  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2003.pdf>

VASCO, Miguel A: Diccionario de Derecho Internacional, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Benjamin Carrión, 1986, Quito.

TONDINI, Bruno M.: (2007) Islas Malvinas, su historia, la guerra y la economía, y los aspectos jurídicos su vinculación con el derecho humanitario, Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2007b/](http://www.eumed.net/libros/2007b/)

TONDINI, Bruno M, Derecho Internacional Público, Observatorio Malvinense, CAEI, Número 3. Primavera Sur 2007 pag. 64.

Paginas web consultadas

<http://www.dipublico.com.ar>

<http://www.un.org>

