

Agosto 24, 2000

LO JURIDICO Y LO POLITICO EN LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS

Por Agustín Saavedra Weise

En varias oportunidades he recalcado la fragilidad del Derecho Internacional Público (DIP) para regular las relaciones internacionales, relaciones que por su ámbito global exceden el mero marco normativo que -poco a poco y trabajosamente- ha ido construyendo la comunidad mundial a lo largo de siglos. Lo ideal sería un planeta que se rija totalmente por las normas jurídicas. Ello no es así por que el orden jurídico no alcanza a abarcar plenamente los fenómenos internacionales debido a la propia dinámica de la política mundial, que casi siempre se “adelanta” al ordenamiento legal.

Las naciones pequeñas confiamos en la preservación de nuestra soberanía, en la integridad territorial y en otros mecanismos del DIP, pero sabemos también que el universo jurídico es frágil y que está sujeto a los vaivenes de la política mundial. Lamentablemente, esta es la realidad que vivimos y basta echar una ojeada a los periódicos para percibir cuán lejos estamos de alcanzar un nivel perfecto.

Todo estado se compromete a "respetar los acuerdos y obligaciones internacionales". Con esta u otra fórmula, acepta las restricciones del derecho pero también se acomoda a sus conveniencias. Bajo innumerables circunstancias, ello es válido y necesario. El problema surge cuando existe una controversia, el momento en que -por diversos motivos- un país siente o cree, que hay algo que atenta contra sus intereses. Normalmente esta situación se presenta a niveles bilaterales, pero podría presentarse en pactos multilaterales, al margen de las reservas sobre determinada cláusula que haya realizado el estado en cuestión.

Si las controversias no se solucionan pacíficamente, entramos al campo bélico por definición, lo que no es nuestro terreno. En consecuencia, ahora, haremos un simple repaso del modo pacífico de solucionar los conflictos internacionales y para ello, utilizaré el importante trabajo del profesor Charles Rousseau: "Derecho Internacional Público" (Ediciones Ariel, Barcelona). Cualquier otro manual es igualmente importante y similar en sus planteamientos

Para comenzar, el catedrático francés diferencia los conflictos de orden jurídico de los de orden político. Los primeros serían aquellos susceptibles de ser sometidos a un órgano judicial y consisten en desacuerdos sobre la aplicación o la interpretación del derecho existente. En cambio, los conflictos de orden político no son susceptibles de ser

sometidos a un órgano judicial y se producen cuando una de las partes reclama la modificación del derecho existente. (op.cit., pág. 484).

Continúa nuestro tratadista: "mientras la solución de los conflictos de orden jurídico se efectúa, habitualmente, por vía arbitral o judicial, basándose en el derecho positivo, los conflictos de carácter político sólo pueden resolverse por procedimientos diplomáticos o políticos en los que, ante todo, se busca la manera de concertar intereses en pugna".

Partiendo de esta esencial división, luego se clasifica, como es habitual, a la solución pacífica de los conflictos internacionales según tengan carácter diplomático, político, arbitral o judicial.

Los tres medios diplomáticos usuales son la mediación, la investigación y la conciliación. Previamente, es importante destacar los procedimientos directos, tales como las conversaciones entre las partes involucradas y los buenos oficios, es decir, la acción amistosa de un tercero que propone a los litigantes un terreno propicio para el acuerdo.

La mediación consiste en la acción de una tercera parte destinada a obtener un arreglo entre dos estados en litigio. La distinción con los buenos oficios estriba en que en la mediación el estado mediador interviene en la negociación y propone una solución. Sus dos principales características son: a) la mediación es facultativa, o sea no tiene carácter de obligatoriedad; b) tanto la iniciativa del estado mediador como la de las partes en pugna son discrecionales, ya que al primero nada le obliga a ofrecer su mediación y las partes en litigio pueden, si quieren, declinar el ofrecimiento de mediación.

La investigación consiste en la sumisión del conflicto a unos comisarios investigadores, cuya única misión es aclarar las cuestiones de hecho. Los estados interesados quedan en libertad de deducir las consecuencias que consideren oportunas y de resolver el incidente directamente, o recurriendo al arbitraje.

La conciliación tiene por objeto resolver los conflictos de intereses y de derechos. Muchas veces se combina esta fórmula con una posibilidad posterior (o en algunos casos paralela) de arbitraje, procedimiento que ya es eminentemente jurídico.

Finalmente, los manuales de Derecho Internacional nos recuerdan las fórmulas de arreglo político, tal como están señaladas en la Carta de las Naciones Unidas, ya sea mediante simples recomendaciones o a través de la "orden" del Consejo de Seguridad, cuando el conflicto constituye una amenaza para la paz (Cap. VII de la Carta, arts. 39 a 51). Se mantiene la salvaguardia de que el Consejo de Seguridad no puede intervenir en los asuntos que dependen esencialmente de la competencia nacional de un estado determinado.

El arbitraje tiene por objeto resolver los litigios entre los estados mediante jueces por ellos elegidos y sobre la base del respecto del derecho (definición del Convenio de la Haya de 1907). Tanto el arbitraje como el arreglo judicial son, pues, realizados conforme a derecho, sobre la base de la mutua voluntad de las partes involucradas y representan los más claros ejemplos de solución jurídica de las controversias internacionales. Normalmente, los fallos de la Corte Arbitral son definitivos y deben ser cumplidos por los litigantes. En la generalidad de los casos se ha dado este caso, pero bajo algunas circunstancias un estado puede rechazar el laudo arbitral, decisión que tiene carácter eminentemente político. Un ejemplo claro fue el rechazo argentino al laudo de 1977 por el Canal de Beagle e islas adyacentes. El litigio se resolvió luego por mediación papal.

Este recuento de los medios de solución pacífica de controversias permite percibir que -en muchos casos- las opciones que propone el Derecho Internacional no son las más adecuadas, ya que el derecho -por definición- debe basarse en la norma y en el ordenamiento jurídico internacional. La fuente básica (la norma) del DIP son los tratados, que no siempre son justos ni siempre han sido voluntariamente negociados, sino a veces fueron impuestos por la fuerza, como sucedió con Bolivia en el Tratado con Chile de 1904. Es el caso por cierto, de muchas otras naciones en el mundo que están sujetas al yugo de tratados desiguales, como producto de guerras perdidas u otros conflictos que les fueron perjudiciales.

Paradójicamente, vemos que los derechos de una nación sobre determinado territorio no siempre están amparados por el derecho, y por muy justos e históricos que sean los reclamos que un país tiene, la frialdad del derecho positivo -de los tratados- impide una solución conforme al Derecho Internacional que satisfaga una reivindicación.

Queda obviamente la solución por la fuerza, elemento históricamente contundente que "hace y deshace" normas jurídicas, para lo cual el país que la aplica debe tener el poder necesario y las condiciones objetivas que le permitan recurrir exitosamente a la violencia. Si el uso de la fuerza no es viable por debilidad frente al contrario u otras razones, queda entonces solamente un camino: negociaciones político-diplomáticas, única chance posible que bajo la causa justa de una reivindicación y con apoyos internacionales efectivos de comprensión y respaldo a una legítima demanda, podrá eventualmente ser positiva en la búsqueda de una solución satisfactoria al interés nacional.

En este sentido y como lo vengo manifestando desde hace tiempo, considero que la negociación político-diplomática es la única vía para la solución de nuestro enclaustramiento. La ruta del Derecho Internacional no nos condujo, conduce, ni nos conducirá a ninguna parte.

-----00000-----