

**ADAPTABILIDAD, FLEXIBILIDAD Y COLABORACIÓN:
EL SIGNIFICATIVO PAPEL DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA
DEL SIGLO XIX EN LA FORMACIÓN DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL
DEL ARBITRAJE**

CARLOS ARMANDO J. COLMENARES CASTRO

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
MAESTRÍA EN ANÁLISIS DE PROBLEMAS POLÍTICOS, ECONÓMICOS E
INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEOS
BOGOTÁ D.C. - 2021**

“Adaptabilidad, flexibilidad y colaboración: El significativo papel de la política exterior colombiana del siglo XIX en la formación del régimen internacional del arbitraje”

Proyecto de Grado

Presentado como requisito para optar al título de maestría en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos

Presentado por:

Carlos Armando J. Colmenares Castro

Dirigido por:

María Teresa Aya Smitmans

Semestre I, 2021

RESUMEN

La relación de la política exterior y el arbitraje es un tema poco analizado en el marco de los estudios internacionales y, sin embargo, su importancia es cada vez mayor. En general, los estudios históricos resaltan la manera en que la formación del régimen del arbitraje se ancló al desarrollo de la política exterior de Colombia durante el siglo XIX, pero su análisis se concentra en una explicación jurídica de los tratados y las controversias internacionales del Estado durante ese periodo. Esta monografía busca romper con esta tradición y comprender la manera en que las acciones de política exterior colombiana influyeron en el proceso de institucionalización del régimen del arbitraje. Para cumplir con este objetivo, la tesis explora las acciones, estrategias y debates de la política exterior colombiana durante este periodo y resalta el papel de liderazgo que cumplió Colombia al utilizar el arbitraje como mecanismo de disuasión de la guerra, como elemento de la codificación del derecho internacional y como táctica política en el marco de un siglo que vería el nacimiento de un nuevo orden internacional.

Palabras clave:

Política exterior colombiana, Regímenes internacionales, Arbitraje, Mecanismos de solución de controversias, Legalización, Instituciones Internacionales.

ABSTRACT

The relationship between foreign policy and arbitration is a subject of limited analysis in the framework of international studies and, nevertheless, its importance is increasing. In general, historical studies highlight the way in which the formation of the arbitration regime was anchored to the development of Colombian foreign policy during the 19th century, but their analysis focuses on a legal explanation of the treaties, and the international controversies of the State during that period. This monograph seeks to break with this tradition and understand the way in which Colombian foreign policy actions influenced the institutionalization process of the arbitration regime. To meet this objective, the thesis explores the actions, strategies, and debates of Colombian foreign policy during this period and highlights the leadership role played by Colombia by using arbitration as a deterrent mechanism of war, as an element of the codification of the international law and as a political tactic in the framework of a century that would see the birth of a new international order.

Keywords:

Colombian foreign policy, International regimes, Arbitration, International Dispute settlement mechanisms, Legalization, International institutions.

Contenido

Introducción	5
La historiografía de la política exterior de Colombia en el siglo XIX: el estudio histórico sobre el arbitraje y su contribución para los estudios internacionales contemporáneos.	10
Marco Conceptual.....	14
1.1. El concepto de legalización: obligatoriedad, precisión y delegación como elementos de la institucionalización de los regímenes internacionales.....	14
1.2 Periodización y generalidades de la formación del régimen del arbitraje internacional desde una perspectiva colombiana.	20
El arbitraje como política: Las primeras negociaciones diplomáticas de Colombia.....	23
2.1. La política del arbitraje gana fuerza, pero no suficiente	23
2.2. La primera negociación con Estados Unidos. La disputa entre el arbitraje y la soberanía.....	27
El arbitraje como mecanismo de disuasión de la guerra (1826-1870).....	30
3.1. Una ambigüedad finamente provocada: los criterios de obligatoriedad, precisión y delegación en los Congresos Hispanoamericanos del siglo XIX.....	30
3.2. Auges y recesos en la legalización del régimen, Colombia y los riesgos del arbitraje.	36
3.3. Las lecciones del arbitraje internacional y la necesidad de legalización en el periodo 1826-1870.....	42
El arbitraje como elemento de la codificación del derecho internacional (1870-1899) ...	44
4.1. El nacimiento de las Conferencias Panamericanas: Codificación y seguridad jurídica como elementos de la precisión del régimen de arbitraje.	45
3.2. El regreso de la diplomacia colombiana al centro de la institucionalización del arbitraje.....	52
4.3. Un régimen finamente provocado. El significado de la Conferencia de Washington ..	57
El arbitraje como herramienta de cambio del Orden Internacional (1899-1907)	59
5.1. La consolidación de los criterios de obligatoriedad y delegación de funciones administrativas: las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907.....	59
5.2. Colombia en La Haya: ¿Detener a Estados Unidos o apoyar la configuración del nuevo Orden Internacional?	66
5.3. La importancia de las Conferencias de Paz de La Haya.	70
Conclusión	72
Bibliografía y fuentes consultadas.....	76

Introducción

Durante el largo proceso de formación del mundo moderno, es decir, el periodo comprendido entre la “era de las revoluciones” (1780-1820) y la Primera Guerra Mundial (1914-1918), muchas sociedades y entidades políticas soportaron dos tipos de transformaciones (Bayly, 2004). En la esfera doméstica, los grandes Imperios y Reinos del “viejo orden” y los nuevos Estados experimentaron una serie de agitaciones institucionales, crisis políticas y acuerdos de estabilización que definieron las bases de su actividad política. En la esfera internacional, los cambios políticos, económicos y sociales que se desarrollaron alrededor del mundo revelaron el alto grado de interconexión e interdependencia entre las entidades políticas.

Colombia no fue ajena a estas transformaciones. Mientras el “viejo orden” colapsaba, las posibilidades de un nuevo orden mundial se arraigaban. Las viejas instituciones comenzaron a desvanecerse y, en este marco, los Estados vieron la posibilidad de generar nuevos principios, reglas y procedimientos que reflejaran la nueva configuración del sistema y su acelerada interdependencia. Esta tesis, por lo tanto, tiene por objetivo comprender este proceso de institucionalización y para eso, toma como base, las dinámicas de la política exterior de Colombia que contribuyeron a la formación del régimen internacional del arbitraje en el siglo XIX.¹

En la literatura histórica sobre la política exterior del país, el siglo XIX ha sido tratado como el periodo en el que se establecieron los principios básicos de la acción internacional del Estado colombiano: la igualdad entre las naciones y la solución pacífica de controversias. Para algunos historiadores clásicos, como Francisco José Urrutia, José Joaquín Caicedo Castilla o Germán Cavelier, estos principios tenían su origen en el desarrollo de una política exterior panamericana, caracterizada por la unidad política del continente americano, tal como fue planteada en la famosa la Carta de Jamaica e institucionalizada en el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826.

En forma unánime, los estudios históricos sobre la política exterior del país resaltan la manera en que la formación del régimen del arbitraje se ancló al desarrollo de la política exterior de Colombia durante este periodo y sostienen que el desarrollo del principio del arbitraje y la solución pacífica de controversias hicieron parte esencial del Estado y evolucionaron, en términos político-jurídicos, sin mayores sobresaltos, desde los primeros

¹ Para los objetivos de esta investigación se caracterizó el siglo XIX como el periodo que comprende entre 1819, fecha de la Ley Fundamental del Estado Colombiano, y 1907, año de la Segunda Conferencia de Paz de La Haya, reunión en la que además de la participación de Colombia, se establecieron las bases de los principios modernos de solución de controversias internacionales.

tratados bilaterales del Estado hasta las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907.

Esta tesis muestra que la historia de la política exterior colombiana y su contribución al proceso de formación del régimen de arbitraje internacional fue mucho más compleja. Durante este periodo (1819-1907), la política exterior del país frente al arbitraje y la solución de controversias ofreció un amplio repertorio de agendas, discursos políticos y procesos de institucionalización y reestructuración que no pueden reducirse a una simple “evolución” del principio del arbitraje, en la que se privilegian los resultados de la formación del derecho internacional moderno sobre los procesos políticos presentes en la institucionalización del régimen.

Entonces, ¿cuál fue el papel de la política exterior de Colombia en la formación del régimen internacional del arbitraje en el siglo XIX? Al examinar la relación entre la formación del régimen del arbitraje y la política exterior de Colombia en el siglo XIX, me enfoqué en varios temas, procesos de institucionalización y legalización; y actores tanto locales como internacionales, sin embargo, en el documento se ofrece un argumento general. Durante el periodo de estudio, el Estado colombiano experimentó un giro desde una política exterior “defensiva”, en la que la seguridad se establecía como la base de los acuerdos internacionales, hacía una política de “interdependencia”, que reflejaba los cambios del sistema y que amplió la participación de Colombia de la esfera regional a la mundial.

De esta forma, es posible plantear como hipótesis que la política exterior de Colombia sirvió un papel de catalizador de la legalización del régimen internacional de arbitraje durante el siglo XIX. Esto es así porque la acción internacional del Estado colombiano pasó por varias etapas, en las que se estructuró jurídicamente el régimen y se amplió su alcance geográfico y temático, pero en las que también, se revisaron sus bases de obligatoriedad, precisión y delegación. Como resultado, la política exterior de Colombia, a través de sus agendas, propuestas de reestructuración institucional y los discursos de sus representantes, generó diversas situaciones en las que se impulsaba o rechazaba la legalización del régimen de arbitraje, lo que a la postre sirvió como base para su proyección a escala global.

Aunque hacer un análisis exhaustivo de las características políticas y jurídicas que marcaron este periodo escapa del propósito de este documento, al describir y analizar la participación de Colombia en el proceso de legalización del régimen internacional del arbitraje es posible identificar una serie de premisas fundamentales de la institucionalización del régimen. Estas premisas, fueron el eje de la acción internacional de Colombia durante este periodo y tienen una base temporal y política fundamental, que definió el alcance de la legalización del arbitraje.

Así las cosas y en oposición al relato tradicional, en esta tesis se sostiene que la evolución del régimen internacional del arbitraje en América, durante el siglo XIX, se caracterizó por tres premisas básicas: (i) en un primer momento, el arbitraje se utilizó como un mecanismo de disuasión de la guerra, (ii) luego, como base jurídica para la codificación del derecho internacional, un elemento que según los diplomáticos del momento consagraría la paz continental y (iii) como herramienta de las naciones americanas para enfrentar el cambio del orden internacional. Cada una tuvo un desarrollo independiente pero complementario y en un tiempo determinado y con causas y consecuencias específicas, que marcaron las líneas transversales de la institucionalización del arbitraje como un proceso complejo, con aspectos jurídicos y políticos que se entrecruzan y debaten.

De acuerdo con lo anterior, cada capítulo de esta tesis presenta un argumento autónomo pero complementario a la idea general. En el primer capítulo, se presenta un el marco teórico y conceptual con base en el cual se desarrolla la tesis. El marco teórico toma como base la teoría de la institucionalización de los regímenes internacionales y, sobre todo, el concepto de legalización, expuesto por Kenneth W. Abbott, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter y Duncan Snidal en 2001. Esta teoría y el desarrollo de la legalización, como concepto que permite explicar los diferentes modelos de instituciones internacionales, establecen las bases de las descripciones generales que se hacen a las conferencias internacionales que tuvieron lugar durante el periodo de estudio y centran la investigación en el contenido político-jurídico que subyace en los tratados internacionales que dieron forma al régimen del arbitraje.

El primer capítulo también trae un resumido contexto histórico del arbitraje en Colombia, mediante el cual se ahonda en forma preliminar sobre las cuestiones arbitrales que surgieron antes de la independencia y que marcan el profundo conocimiento que tenían los formuladores de política exterior sobre los mecanismos pacíficos de controversias internacionales en dicho periodo. A este acápite, le sigue un póker de capítulos destinado a hacer referencia a cada una de las premisas fundamentales de la política exterior en torno al arbitraje, la manera en la que sirvieron para la legalización del régimen y las lecciones que ofrecen para el estudio general de la política exterior y la diplomacia en este periodo.

El capítulo segundo ahonda en los principios de la política exterior de Colombia y se identifican aquellas premisas fundamentales de la acción internacional del Estado que, enmarcadas en un proceso de transición institucional, fueron la fuente de los debates de los Congresos Hispanoamericanos posteriores. En el tercer capítulo se condensan las negociaciones regionales de Panamá (1826), Lima (1848) y Santiago (1856), para luego

discutir las estrategias de acción diplomática de Colombia y finalizar con la evaluación de las consecuencias de la interacción colombiana en la formación del régimen de arbitraje. A través de este capítulo sostengo que la política exterior de Colombia utilizó la formación del régimen internacional del arbitraje como un mecanismo de disuasión de la guerra y contribuyó en el establecimiento de unas primeras formas de institucionalización que servían de base para la estrategia de defensa regional del Estado colombiano.

Los capítulos cuarto y quinto siguen esta misma lógica: descripción histórica, identificación de estrategia y evaluación, pero lo hacen en dos subperiodos diferentes, en los que se marcan dos momentos importantes de la política exterior colombiana. En el cuarto, se analizan las primeras interacciones entre Latinoamérica y Estados Unidos, marcadas por procesos de desarrollo político y económico, ejemplos de los cuales están la ideología del panamericanismo y la generalización de la inversión en infraestructura, hechos que conllevaron serias discusiones diplomáticas y arbitrales que reestructuraron el régimen y permitieron ampliar su alcance temático. Además, dieron al arbitraje un nuevo uso, como engranaje de la codificación del Derecho Internacional.

El último capítulo presenta un evento de carácter internacional que resalta por su ausencia en las fuentes consultadas, la participación de Colombia en la Conferencia de Paz de La Haya de 1907. Este espacio es trascendental para entender el cambio del Orden Internacional en el siglo XX y de su análisis se pueden comprender los hechos y discusiones que permitieron darle un alcance global a la institucionalización del régimen del arbitraje. Además, en este evento se pone en evidencia la manera en que las discusiones sobre la política y el derecho en el continente americano impactaron en el centro de los debates internacionales, lo que generó una política global en torno al régimen arbitraje. La investigación cierra con una conclusión que condensa los hallazgos generales del documento, presenta una síntesis del tema abordado y expone la tesis del documento que confirma parcialmente la hipótesis planteada en el argumento general.

Los capítulos de la tesis, por lo tanto, no pretenden hacer de este caso una generalidad para todos los procesos de toma de decisión en política exterior, por el contrario, tienen el objetivo de deducir de una base general histórica, teórica e institucional la manera en que en desarrollo del régimen internacional del arbitraje ha influenciado específicamente las estrategias diplomáticas en el país y viceversa. En este sentido, me apoyé en el análisis documental de la época para comprender la manera en que una de las variables de investigación incide en la otra.

Este análisis de documentos tiene como fuentes primarias las órdenes, misiones, notas verbales, informes al congreso y demás escritos diplomáticos que reposan en los archivos de la Cancillería y que fueron recopilados en su momento por Uribe, Urrutia y Cavelier, pero también de los documentos que hábilmente han sido digitalizados por las cancillerías de México y Estados Unidos. De igual modo, como fuentes secundarias se utilizan una serie de publicaciones académicas que tratan tanto el desarrollo del arbitraje, como la visión histórica de la política exterior de Colombia. Sobre esta base de literatura histórica se prestó especial atención a los textos de Uribe, Urrutia, Pérez Triana, Yepes y Cavelier, pues contienen la base conceptual de la investigación.

Sin embargo, a estas fuentes se les ha dado un nuevo enfoque. Tal como lo señala Diana Marcela Rojas (2004), si bien estas publicaciones son obras de obligada consulta, tienen importantes limitaciones a la hora de relacionar los documentos, tratados y laudos internacionales con las dinámicas de la política exterior colombiana, pues se limitan al análisis jurídico de las controversias. En su mayoría, estas investigaciones son fuentes necesarias para adentrarse al estudio histórico del arbitraje, pero dan un mayor valor a los argumentos jurídicos que a los políticos. Esta investigación se enfocó en lo contrario: rescatar de las fuentes las acciones de política exterior y avanzar en su estudio, comparación y análisis. Esto es así, porque los estudios de la política exterior de Colombia en el siglo XIX no han planteado, hasta el momento, una diversificación de las acciones exteriores del Estado durante este periodo.

A nivel doméstico, tenemos muy claros los diversos periodos políticos que atravesó el Estado, pero a nivel de la política exterior, pareciera que Colombia trasegó por el sistema internacional sin mayores cambios. Por tanto, esta tesis tiene un componente comparativo, no entre diversos Estados, pero en los diferentes momentos de la política exterior de Colombia durante el siglo XIX.

En todo caso, soy consciente que es muy difícil condensar 100 años de historia de la política exterior colombiana en poco más de treinta mil palabras. Luego de realizar la investigación, se encontraron eventos que fácilmente pueden ser estudiados en forma independiente y producir nuevas investigaciones. Pero la concisión conlleva beneficios, en especial para el lector, pues le permite adentrarse en las principales cuestiones políticas del periodo de estudio, sin tener que distraerse en cuestiones que desbordan el contenido del texto, además sirve como herramienta para enfocar el estudio de la solución pacífica de controversias que, de otro modo, como ha ocurrido en las fuentes utilizadas, quedaría limitado a ser un elemento más del conjunto de acciones diplomáticas del Estado.

Finalmente, la investigación en su conjunto se presenta en estilo narrativo, que ha sido el estilo tradicional que se ha empleado en las investigaciones históricas y además me ha permitido resaltar el proceso (o los procesos) que consiste en múltiples episodios, contingencias, reestructuraciones y, en ocasiones, puntos muertos. Tal como lo señala Jared Diamond (2019), este tipo de presentación significa que los argumentos exponen el razonamiento en forma de prosa, sin presencia de ecuaciones, tablas o comparaciones numéricas de trascendencia. Aunque en la actualidad las ciencias sociales se han decantado por la realización de métodos cuantitativos, la presente investigación no previó la aplicación de un método de experimentación estadística en su diseño. El hecho de describir y explicar las relaciones entre la variable dependiente e independiente determinan su estructura, basada en la unidad de análisis del Estado y su influencia en los procesos de legalización de las instituciones internacionales. Ahora bien, se presentará el caso de la relación entre el régimen del arbitraje y la política exterior colombiana en el siglo XIX para, a través de un razonamiento inductivo, ahondar en la construcción de la teoría de la legalización.

La historiografía de la política exterior de Colombia en el siglo XIX: el estudio histórico sobre el arbitraje y su contribución para los estudios internacionales contemporáneos.

Tal como se señaló, en esta tesis me aparto de la visión tradicional de la formación del régimen internacional del arbitraje como una “evolución” exitosa de los principios de la política exterior de Colombia. Sin embargo, las fuentes consultadas resaltan dos características del arbitraje americano en el periodo de estudio que no pueden pasarse por alto. En primer lugar, el esfuerzo por demostrar una evolución paulatina en la consolidación de un régimen de solución pacífica de controversias por parte de los Estados americanos y, sobre todo, el papel de la diplomacia colombiana para cumplir este objetivo. De acuerdo con Urrutia (1908 y 1941), Colombia tuvo dos impulsos en su política exterior de carácter multilateral. En sus primeros años como república, el Estado buscó la consolidación de una Asamblea de Plenipotenciarios que, semejante a la Liga Anfictiónica Griega, sirviera como un cuerpo de decisión continental y como mecanismo de solución de controversias. Con este ideal, se reunieron los Congresos de Panamá de 1826 y Lima de 1848, pero con muy poco interés de los Estados invitados a las conferencias.

En la segunda mitad del siglo XIX, la política exterior de Colombia y de América en general, se enfocó aún más en este objetivo. Muestra de ello son las varias conferencias americanas en torno a la paz, la regularización de la guerra y la solución pacífica de las

diferencias, que empiezan con los Congresos de Santiago y de Washington de 1856 y culminan con las Conferencias de Washington de 1889, México y Río de Janeiro a comienzos del siglo XX (Urrutia, 1908).

En estas negociaciones es importante observar la manera en que, en forma paulatina, el gobierno de los Estados Unidos integró su política exterior a los asuntos continentales y las fuertes diferencias diplomáticas que esto causaba, sobre todo al sur del continente (Sánchez, 2016). Así mismo, tiene relevancia los procesos de integración de la región en las negociaciones mundiales sobre el arbitraje. La participación de los enviados hispanoamericanos a las Conferencias Internacionales de Paz de La Haya en 1899 y 1907, son reseñadas como la culminación de un esfuerzo regional por la solución pacífica de controversias y la exposición más clara de la maduración política a la que había llegado la política exterior de América (Urrutia, 1908).

La segunda característica del arbitraje en este periodo, señalada por los autores, es la propensión a utilizar el arbitraje como mecanismo de solución de controversias bilaterales, ya sea por cuestiones de límites, como por asuntos de comercio y de responsabilidad internacional del Estado. En relación con la definición de límites, se pueden resaltar los 14 procesos regionales que se llevaron a cabo desde 1859 (Urrutia, 1908), que ponen en duda la eficacia del principio del *Uti Possidetis*, esgrimido como argumento principal para la definición de fronteras en el país.

A gran escala, estas dos características del desarrollo de la política exterior de Colombia durante el siglo XIX son evidentes a la hora de adentrarse en el estudio histórico de la actividad diplomática colombiana y en algunos casos, hacen parte de una explicación grandilocuente de la política exterior de Colombia antes del conflictivo siglo XX (Borda, 2019). Sin embargo, la legalización del régimen internacional del arbitraje tiene su origen en un largo proceso, que transcurrió desde el fin de la “era de las revoluciones” hasta la fundación y estructuración de un sistema global de arbitraje a partir de las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907.

Este periodo (1819-1907) estuvo plagado de revoluciones y reestructuraciones políticas alrededor del mundo y, para los americanos, sirvió como espacio de preparación de sus propios esfuerzos estratégicos basados en proyectos constitucionales que definían nuevas formas de Estado, economía e ideologías que aún no estaban consolidadas (Bayly, 2004). El contexto latinoamericano de la época estaba marcado, en gran parte, por el conflicto político y las alianzas cambiantes y continuas. La guerra que se había desatado a lo largo y ancho de la América Española llevó a las nuevas entidades políticas a diversos conflictos internos por

el establecimiento del gobierno y la administración, que hacían peligrar las victorias militares ante la organización y los intereses de las monarquías europeas (Capítulo 3).

De acuerdo con las fuentes consultadas (Torres Caicedo, 1865; Cadena, 1878 y 1883; Pereira, 1883; Leduc, 1904; Rada, 1907; Uribe, 191; Urrutia, 1908, 1917 y 1941; Cavelier, 1960; Rivas, 1961; Caicedo Castilla, 1974, entre otros), los principios de la solución pacífica de controversias evolucionaron a lo largo de este periodo y fueron constante objeto de debate, primero en los diferentes congresos y conferencias americanas y luego en los dos grandes eventos mundiales de La Haya. Por lo tanto, estos principios no sólo ponían en evidencia las capacidades políticas de las nuevas estructuras americanas sino, además, pavimentaban el camino para la consolidación de los diversos procesos de institucionalización internacional que han marcado los siglos XX y XXI, en definitiva, un nuevo Sistema Internacional, con reglas definidas y actores determinados.

Ahora bien, el estudio histórico sobre los casos de arbitraje en latinoamérica y su relación con la política exterior ha tenido un impulso creciente. Algunos autores a lo largo del continente han desarrollado investigaciones sobre los casos y tensiones diplomáticas que surgieron en el siglo XIX y su relación con el arbitraje. Resaltan los análisis de Francesco Tamburini (2000) y Andrés Sánchez (2015), sobre las crisis diplomáticas que despertaron las cuestiones de límites entre Colombia y Costa Rica y el proceso arbitral del italiano Ernesto Cerruti; la investigación sobre la Guerra del Pacífico de Mauricio Rubilar (2004), el libro de Aims McGuinness (2008) relacionado con la política exterior de Estados Unidos en Panamá, los estudios sobre la determinación de las fronteras y límites (Zusman & Hevilla, 2014; Mattos & Cruz, 2018) y los procesos de construcción de los Estados en América Latina y su relación con la política exterior en el siglo XIX (Rubilar & Sánchez, 2019). Así mismo, en Colombia, a partir de los años noventa del siglo pasado, David Bushnell, Stephen Randall, David Fernando Varela, Jairo Sandoval Franky y Eduardo Sáenz Rovner presentaron valiosas investigaciones sobre la historia diplomática de Colombia y al igual que sus antecesores, luego de una profunda inmersión en los archivos documentales del Estado, hicieron un esfuerzo primario para reconocer la evolución de la política exterior del país a partir de la relación con los Estados Unidos, pero al estudiar los documentos sobre la base de la ciencia política, abrieron un nuevo campo de estudio de la política nacional, a través de la historiografía (Atehortúa, Varela & Rojas, 2007).

Estas investigaciones hacen parte del objetivo general de esta tesis: comprender la manera en que las acciones de política exterior de Colombia influyeron en el proceso de institucionalización del régimen internacional del arbitraje en el siglo XIX. Además,

evidencian el interés sobre la identificación de las diversas formas de acción exterior de Colombia, más allá del relato tradicional y cronológico sobre los tratados y las negociaciones o un análisis jurídico de sus efectos en el derecho internacional.

La relación entre la política exterior y el arbitraje, así como el análisis histórico del proceso de legalización del régimen internacional del arbitraje son asuntos que tienen una especial relevancia en el estudio de los problemas políticos e internacionales contemporáneos. **Su estudio permite describir la manera en que se plantearon las estrategias de política exterior del país, identificar los alcances y límites de la diplomacia ante la legalización de las cuestiones internacionales y, sobre todo, comprender la evolución de la política exterior colombiana.**

Los aportes de esta investigación son múltiples. En primer lugar, tiene como finalidad romper la antipatía a los estudios historiográficos de la política exterior colombiana, esto es así, pues de su análisis e interpretación, es posible comprender los diversos intereses y problemas del presente. Ya en la magnífica obra histórica y documental de los *Anales Diplomáticos y Consulares*, Uribe (1914b) sostuvo que comprender los dilemas políticos de “(...) la primera centuria de la nacionalidad, (...) habrá de facilitar la formación de un buen meditado plan de política exterior, a fin de que, puesto en práctica, con acierto y perseverancia, redunde en fecundos resultados para la República.” (Prólogo, párr. 4).

En segundo lugar, el estudiar la relación entre el derecho y las relaciones internacionales, permite comprender los actores, intereses y procesos políticos que se entrecruzan en los pleitos jurídicos que afronta el Estado, **lo que podría ser la base de nuevos estudios en casos como los del Galeón San José, el diferendo limítrofe con Nicaragua o el Tesoro Quimbaya. Finalmente, la investigación busca afinar y proponer un nuevo caso de estudio a la teoría de la legalización de las instituciones internacionales.**

En la actualidad, la institucionalización del régimen internacional del arbitraje es tan profunda (Gertz, 2016), que cada vez más, los tomadores de decisión de la política exterior de Colombia se enfrentan al contexto jurídico del arbitraje, **como en la negociación y suscripción de los acuerdos de inversión, la acción del Ministerio de Relaciones Exteriores para postular a Colombia como miembro del Comisión de las Naciones Unidas de Derecho Mercantil (CNUDMI) para el periodo 2016-2022 o en la defensa jurídica del Estado y frente a los efectos económicos, sociales y ambientales de los laudos a los que lleguen los paneles arbitrales.** De ahí que el estudio sobre la participación de Colombia en la formación y evolución del régimen del arbitraje internacional sea

enriquecedor para comprender las estrategias de la política en asuntos jurídicos y la relación entre el derecho y las relaciones internacionales.

Capítulo 1

Marco Conceptual

A los estudiantes de derecho y de ciencia política se les ha educado para distinguir las normas de los contextos sociales y políticos, ya sea por sus teorías, métodos o resultados. Tal como quedó registrado en la historiografía del arbitraje como elemento de la política exterior colombiana, esta distancia ha significado un vacío en la forma como hemos comprendido las dinámicas de la diplomacia colombiana y sus esfuerzos por encajar en el convulsionado sistema internacional del siglo XIX. Sin embargo, estudios contemporáneos sugieren que la distinción entre estas dos áreas del conocimiento es parcialmente cierta, al menos desde la esfera de los estudios internacionales, pues los Estados se comportan con base en una relación recíproca entre los intereses políticos y jurídicos (Henkin, 2001).

Por tanto, contrario a lo que opinan algunos teóricos realistas de las relaciones internacionales (Goldstein et al., 2000), no es posible entender el derecho internacional sin comprender sus lazos con la política y viceversa. La historia y análisis de la política exterior colombiana que voy a exponer a lo largo de estas páginas demuestra que la distinción entre derecho y política no es más que una ilusión.

1.1. El concepto de legalización: obligatoriedad, precisión y delegación como elementos de la institucionalización de los regímenes internacionales.

Desde finales del siglo pasado, algunos investigadores han procurado estudiar esta relación en el marco de la teoría de las instituciones internacionales y, en especial, desde el análisis de los regímenes internacionales (Simmons & Steinberg, 2006). La teoría de las Instituciones Internacionales, es decir, los conjuntos de reglas (formales o informales) estables e interconectadas que prescriben comportamientos, constriñen actividades y configuran expectativas (Keohane, 1988)², es un medio que han utilizado los estudiosos de las relaciones internacionales para comprender los mecanismos de cooperación y la oposición entre los diversos actores del sistema internacional (Keohane, 1988; Duffield, 2007).

² Traducción libre del autor: “(...) *persistent and connected sets of rules (formal or informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations.*” (Keohane, 1988, p. 383).

Los conceptos de “soberanía y equilibrio de poder”, el estudio de las alianzas militares y de las organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas (Keohane, 1988), son solo algunos ejemplos de las diferentes formas que pueden tomar las instituciones y con su análisis se expone la manera como cada una de ellas configuran las acciones de los actores internacionales. Los regímenes internacionales (Hasenclever et al., 1997), definidos por Stephen Krasner (1982) como “principios, normas, reglas y procedimientos sobre los cuales convergen las expectativas de los actores en una cuestión o tema determinado”, son un tipo de institución internacional que facilita a los actores del sistema internacional, la negociación y la obtención de acuerdos, prolonga la confianza y la cooperación entre los Estados y, sobre todo, permiten prever los efectos de las distintas acciones de los actores (Keohane, (1982).

Los regímenes, al igual que todas las instituciones internacionales, son creados por los actores del sistema internacional, pueden ser modificados, transformados o eliminados, de acuerdo con los intereses, las necesidades y los beneficios que estos ofrezcan para quienes participan en ellos. Al analizar los cambios que se pueden producir en las instituciones internacionales y la manera en que estos cambios tienen relación con los acuerdos jurídicos a los que llegan los actores, Kenneth W. Abbott, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter y Duncan Snidal (2001) propusieron un concepto que permite comprender la relación entre el derecho y la política internacional: la legalización.

Es importante no confundir la “legalización” con la “juridización”, pues aunque ambos conceptos son utilizados en la teoría política para ofrecer una explicación sobre la relación entre la política y el derecho, la “juridización” se enfoca hacia un sentido más general, por ejemplo, en Teoría de la Acción Comunicativa, Habermas planteó el término “juridización” para hacer referencia a los procesos de aumento del derecho escrito en ciertas sociedades (Galindo, 2012) o Commaille et al. (2010) y García Villegas (2014) para quienes la “juridización” es entendida como la dimensión jurídica de los problemas sociales y políticos, de la cual se puede desprender otro concepto, la “judicialización” de la política, que hace referencia a la capacidad de los jueces de intervenir políticamente en la sociedad (Uprimny, 1997).

La legalización es diferente, en primer lugar, porque está anclada en los estudios sobre teoría de las relaciones internacionales y, en segundo lugar, porque la legalización es entendida no como una dimensión jurídica general de la política internacional sino una forma particular de institucionalización, que se caracteriza por cumplir con tres dimensiones, la obligatoriedad, la precisión y la delegación.

Estas tres dimensiones, independientes entre sí, se estructuran en diversos grados que generan, a su vez, varios niveles o tipos de legalización, que fluctúan entre la legalización fuerte (hard legalization o hard law), pasan por diversos niveles de legalización blanda (soft legalization) y, finalmente, la ausencia total de legalización o anarquía. No obstante, los autores sostienen que este modelo no determina un tipo óptimo o recomendable de legalización, pues cada una de las dimensiones pueden ser manipulados por los actores, lo que revela la fortaleza o debilidad de los acuerdos legales, en consideración con las necesidades políticas de los actores involucrados (Abbot, et al., 2001, p. 18-19).

Ahora bien, para Abbott et al. (2001), la obligatoriedad es el grado en que los actores se encuentran legalmente obligados a una regla o acuerdo (o conjunto de reglas y acuerdos) y, por tanto, su conducta está sujeta al escrutinio de estas reglas y procedimientos. Por medio de la obligatoriedad, los actores vinculan a la política las normas, procedimientos y formas del discurso del sistema de derecho internacional en niveles más o menos desarrollados, tal como se representa a continuación:

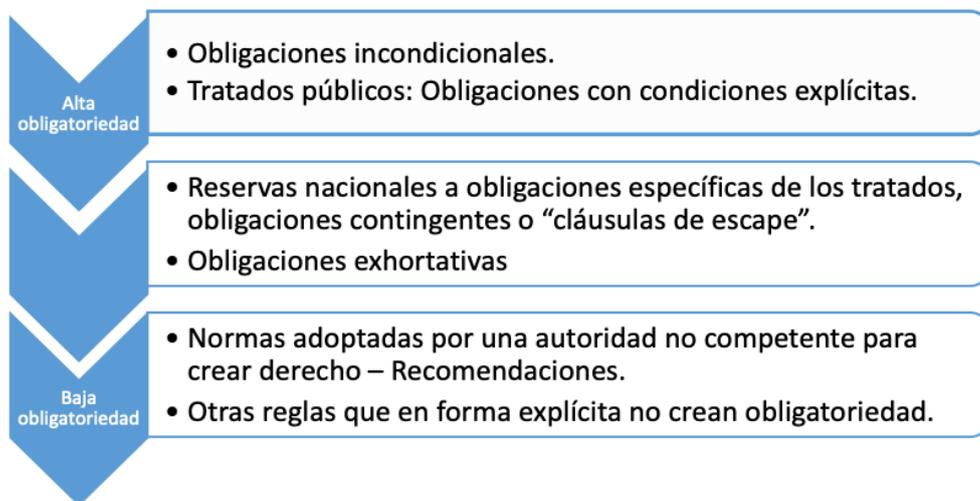


Diagrama 1. Tomado de Abbott et al., 2001, p. 26.

Es importante señalar que, en la mayoría de las ocasiones, los actores, principalmente los Estados, usan diversas técnicas para variar el nivel de obligatoriedad legal, como la inclusión de “cláusulas de escape”, que les permiten salirse de diversos acuerdos o la inclusión de obligaciones incondicionales en acuerdos de carácter político. En muchos casos, tal como lo sostienen Abbott et al. (2001, p. 28), “*soft normative instruments have a finely wrought ambiguity*”, a lo que valdría agregar que algunos acuerdos también tienen una obligatoriedad finamente provocada, por las necesidades políticas de los Estados.

La dimensión de precisión está definida como el grado en el que las reglas definen inequívocamente la conducta que se requiere, autoriza o proscribe a los actores. Esto no sólo implica que las normas sean claras, sino que están relacionadas entre sí en forma coordinada y no contradictoria. Esta dimensión está íntimamente relacionada con el cumplimiento de los acuerdos, pues mientras más precisa sea la regla, mayor legitimidad tendrá y, por tanto, los actores se verán animados a adecuar su conducta en conformidad, ya sea por la existencia de una autoridad centralizada (poco probable en el sistema internacional), por reciprocidad o como lo señala Koh (1997), por la internalización de los compromisos internacionales.

De acuerdo con lo anterior, los actores escogen entre prescripciones reglamentarias, que son aquellas en las que se determina *ex ante* un comportamiento inaceptable en forma clara y determinada, tal cual como ocurre en las legislaciones internas, y prescripciones de estándar, en las cuales establece un comportamiento, pero se deja a los mismos actores la definición *ex post* de la regla, según los hechos sobrevinientes. Abbott et al. (2001), afirman que, en medio de las negociaciones internacionales, son comunes las prescripciones de estándar, pues, aunque podrían considerarse como una falla en la elaboración de la regla, en realidad, son elecciones deliberadas de los actores para obtener márgenes de maniobra estratégica (Diagrama 2).

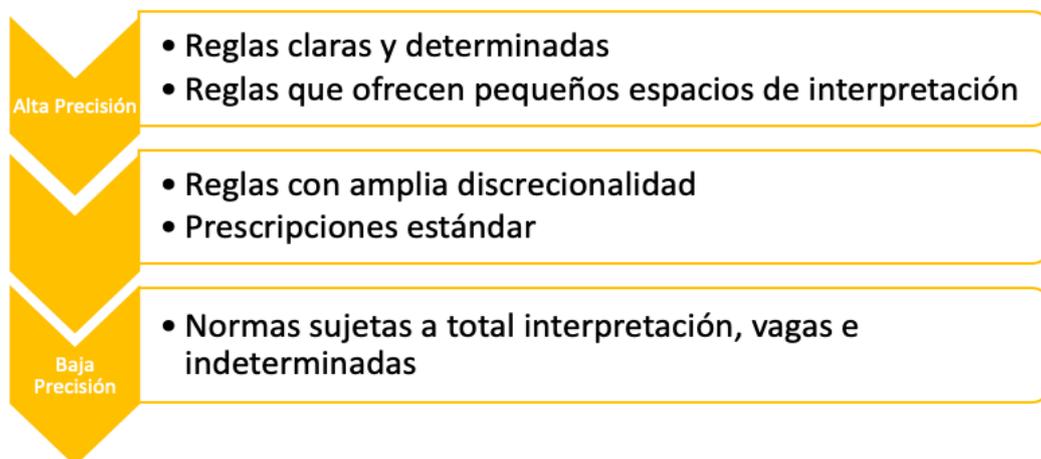


Diagrama 2. Tomado de Abbott et al., 2001, p. 31.

Finalmente, la delegación es el grado en que se otorga a terceros la autoridad para implementar, interpretar y aplicar las reglas, definir disputas y en ocasiones crear nuevas reglas. Por lo general, la delegación de autoridad legal a terceros se hace con el fin de definir disputas, pero no está limitada a esta finalidad. En ocasiones, los actores buscan mecanismos para la complementación del sistema normativo creado y delegan a autoridad legal para la

creación de nuevas reglas que complementen la institución o simplemente, invisten a un tercero para el manejo y gestión administrativa y operacional de la institución, tarea en la cual, tienen autoridad para implementar o aplicar las reglas.

La categorización de la delegación de autoridad legal es, por lo tanto, bastante amplia y conlleva una lista compleja de individuos, entidades y organizaciones, dispuestas por los actores para el cumplimiento de estos fines (Diagrama 3). De acuerdo con esta definición, una corte internacional, un tribunal de arbitramento, un Estado o individuo que actúe como mediador, el Consejo de Seguridad y las convenciones, foros de negociación e incluso los agentes diplomáticos enviados como delegados en una negociación son distintos tipos de autoridades. De ahí que, en el marco del proceso de legalización, la delegación conlleve la creación o al menos, la incorporación a la política internacional de nuevos actores, con intereses propios y con capacidad para intervenir en las relaciones interestatales, como los individuos que inician los procedimientos ante las cortes y comités de derechos humanos o las organizaciones no gubernamentales.

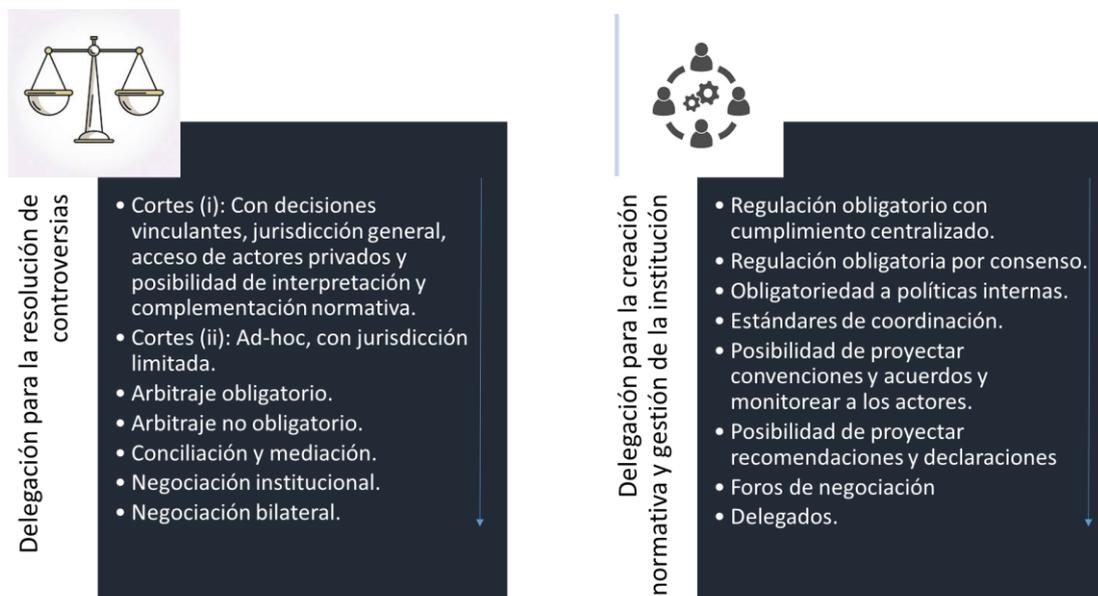


Diagrama 3. Tomado de Abbott et al., 2001, p. 32.

Al tenor de lo anterior, los tres componentes de la legalización oscilan entre grados fuertes o “altos” y débiles o “bajos” que, al combinarse, producen nueve tipos distintos de instituciones legalizadas (Tabla 1). Con base en este esquema, se ofrecen ejemplos de diversas instituciones que encuadran en cada una de estas categorías. Así, la Organización Mundial de Comercio o la Corte Penal Internacional son instituciones con una legalización

fuerte, el Comité de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible o el Protocolo de Montreal sobre la Capa de Ozono son instituciones con un grado medio de legalización y finalmente, grupos políticos como el G-8 o instituciones como el equilibrio de poder tienen un grado relativamente bajo o blando de legalización.

Nueve tipos de instituciones, según su grado de legalización

Tipo	Obligatoriedad	Precisión	Delegación
I.	Alta	Alta	Alta
II.	Alta	Baja	Alta
III.	Alta	Alta	Baja
IV.	Baja	Alta	Alta
V.	Alta	Baja	Baja
VI.	Baja	Baja	Alta
VII.	Baja	Alta	Baja
VIII.	Baja	Baja	Baja
IX.	Ninguna	Ninguna	Ninguna

Tabla 1. Tomada de Abbott et al., 2001, p. 22.

En conclusión, la teoría de los regímenes internacionales y el concepto de legalización ofrecen herramientas conceptuales para analizar las distintas variaciones de las instituciones internacionales, ofrece un estudio de las relaciones internacionales centrado en los procesos legales y permite comprender porque los actores del sistema internacional se mueven entre una forma de institución a otra. Además, ayuda a comprender las causas, procedimientos y consecuencias políticas de las instituciones y los regímenes internacionales, al menos por tres vías. En primer lugar, la teoría critica la concepción jurídica del cumplimiento del derecho, sólo con base en una autoridad centralizada y coercitiva, y ahonda en los diversos tipos de relaciones de cooperación, alianza, coordinación, colaboración, securitización, etc; que pueden producir los actores del sistema internacional.

En segundo lugar, el estudio de los distintos tipos de instituciones legalizadas permite comprender la evolución, avances y retrocesos de un determinado régimen internacional a través del tiempo y, por último, al integrar el derecho con la política internacional, ahonda en los procesos de toma de decisión y la manera en la que los Estados precisan las instituciones, en cualquier grado de legalización, para cumplir con sus objetivos de política exterior. En ese

sentido, es preciso reconocer el contexto histórico y político en el que se inscribe el desarrollo del arbitraje durante el siglo XIX y los primeros avances de la política exterior colombiana en torno a la legalización del régimen en el periodo de estudio

1.2 Periodización y generalidades de la formación del régimen del arbitraje internacional desde una perspectiva colombiana.

Ahora bien, un estudio sobre la relación entre el arbitraje y la política exterior de Colombia debe partir necesariamente de dos ideas fundamentales, en primer lugar, que el arbitraje es el medio de solución de controversias más antiguo y como ha sido usado por todas las culturas para disminuir los impactos de los conflictos sociales, ha estado en constante evolución y desarrollo (Stadtmüller, 1961). En segundo lugar, reconocer la difícil tarea de encontrar un punto de partida del arbitraje colombiano, no solo ante la ausencia de fuentes relevantes, sino sobre todo por el estado de revolución institucional en que surgió el país.

La construcción de nuevos Estados en América, luego de las guerras de independencia, fue un periodo de amplios debates, de exposición de ideas y sobretodo de aplicación del derecho, la política y la economía comparada. Así como en Estados Unidos, el tiempo transcurrido desde 1776 hasta la Convención Federal de 1787 fue un laboratorio de propuestas sobre la forma de gobierno (Ketcham, 1986; Hamilton et al., 2001; Amar, 2006), para Colombia la declaratoria de la Ley Fundamental de 1819 y el posterior Congreso de Cúcuta de 1821 (incluso hasta la Constitución de 1830) fue un lapso de evolución política en el establecimiento de la República (Uprimny, 2010).

Esta evolución llevó al planteamiento de los primeros intereses internacionales del naciente Estado, entre los que se incluyó el impulso continental por la solución pacífica de controversias (Urrutia, 1941). Sin embargo, ya para este periodo el arbitraje era un mecanismo conocido por los gobiernos para dirimir sus disputas. Sin tener en cuenta el famoso Tratado Jay del 19 de noviembre de 1794, base del arbitraje moderno (King Jr. & Graham, 1996); en los recién fundados Estados hispanoamericanos, las fuentes del arbitraje internacional pueden encontrarse en, al menos, tres instrumentos.

En primer lugar, la evolución del derecho español. Desde las compilaciones legales conocidas como el Breviario de Alarico y el Liber Iudiciorum, previas a la invasión musulmana, hasta la reforma normativa de Alfonso X de Castilla y las Siete Partidas, el derecho español se enfocó en la regularización del mecanismo, incorporó en sus normas

algunos conceptos básicos sobre el arbitraje (López, 1847) y se mantuvieron como norma de referencia, incluso con la aparición de las Recopilaciones del siglo XVI y XIX.

En segundo lugar, es importante señalar el papel de la Ordenanza del 10 de diciembre de 1532, mediante la cual, el Emperador Carlos V ordenó la aplicación de las normas sobre arbitraje Castellano en todos los dominios del Imperio (De Paredes, 1681) y que no tardó en implementarse, pues el 28 de junio de 1536, la Corte de Valladolid pronunciaba el primer Laudo Arbitral sobre conflictos en el territorio americano. Este Laudo puso fin a una controversia de 30 años sobre la naturaleza jurídica de las Capitulaciones, los títulos militares y nobiliarios de la familia Colón³ y, sobre todo, las posesiones de la corona española en América (Fernández Duro, 1892). También fue el punto de partida de diversos diferendos en la región y de un desarrollo paulatino de las instituciones arbitrales en América, especialmente en temas comerciales. Sin embargo, la creación del Real y Supremo Consejo de las Indias, la Casa de Contratación de Sevilla y las Reales Audiencias establecidas a lo largo y ancho de la América hispánica limitaron su uso.⁴

Por último, no se puede dejar de lado, el desarrollo del arbitraje comercial a través de los consulados (McFarlane, 1983). En el caso colombiano, el 14 de junio de 1795, se estableció el Consulado de Cartagena (Terrientes Mojica, 1981), que tenía dos funciones principales, por un lado, desde la Junta de Gobierno: planear, promover y ejecutar las políticas comerciales en la Nueva Granada y, por otro lado, el establecimiento de un Tribunal de Justicia dedicado únicamente a temas comerciales y cuyas decisiones eran inapelables. El Consulado mantuvo su jurisdicción hasta 1820, pues las declaraciones de independencia y los procesos revolucionarios debilitaron sus funciones. No obstante, es un claro ejemplo del ejercicio del comercio y del arbitraje en la época, pues eran los mismos comerciantes quienes establecían las pautas mercantiles del Virreinato y solucionaban sus diferencias.

De acuerdo con lo anterior, no es extraño que en el tiempo de terminación de la guerra de independencia y ante el rompimiento del Armisticio de Trujillo de 1820, Simón Bolívar propusiera al General en Jefe del Ejército Expedicionario de Costa Firme, Don Miguel de La

³ Según dichas Capitulaciones, que no eran más que un contrato en desarrollo de la inversión privada de los Reyes pues para tal fin no se usaron los dineros de la Hacienda Real, a Colón se le otorgaba el título de Almirante de la Armada Real, la propiedad y gobernación sobre todas las tierras que encontrase o se llegaran a encontrar a perpetuidad y un porcentaje de las ganancias de la conquista. No es difícil encontrar la razón del pleito, una vez fallecido Colón en 1506, sus descendientes buscaron mantener dichas condiciones y heredar los títulos de su padre, sin embargo, los Reyes encontraron peligroso el poder político y económico que se les había entregado y advertían que las Capitulaciones eran un acuerdo privado, sin ningún vínculo jurídico para la Corona.

⁴ Algunos miembros de las familias Reales indígenas como Don Diego de Torres, Cacique de Turmequé y Don Alonso de Atahualpa, nieto del Emperador del Perú fueron demandantes en arbitrios menores, por heredades o deudas, resueltos por los Consejeros de Indias (Rojas, 1965).

Torre, solucionar sus diferencias a través del arbitraje (Bolívar, 1965, p. 32-34). Como tampoco es extraño, que las misiones encomendadas a los primeros enviados diplomáticos en América fueran la consolidación de un mecanismo de solución de controversias (Urrutia, 1941). Así, la idea del arbitraje como institución internacional era clara, pero aun hacía falta el proceso de regularización o formalización del arbitraje como régimen en la política internacional, proceso que es el objeto de estudio del presente documento.

Para reconstruir los debates, análisis y discursos que reclamaron la formación de dicho régimen, tomé una periodización de la política exterior colombiana del siglo XIX que está enmarcada en los procesos de auge y declive del arbitraje como institución internacional. El comienzo y el fin de cada uno de estos periodos está marcado por procesos de inflexión, es decir, por quiebres en el desarrollo de la política exterior que ampliaron el debate político sobre la institución del arbitraje e incorporaron nuevos temas y alcances de la discusión.

El primer periodo comienza en 1821, poco después de la promulgación de la Constitución de Cúcuta y se extiende hasta 1826, fecha en que se inauguró el Congreso Anfictiónico de Panamá. Este es un periodo marcado por la ideología plasmada en la Carta de Jamaica y por la necesidad de establecer lazos de comercio y amistad con las antiguas colonias americanas y donde el arbitraje se preveía como un mecanismo necesario para evitar las confrontaciones regionales en medio de la transición política de las nuevas entidades políticas americanas.

El segundo periodo abarca poco más de cuarenta años desde 1826 hasta 1870. Durante este tiempo, la política exterior del país en torno al arbitraje evidenció una serie de flujos e interrupciones que marcaron el periodo previo a la participación de Estados Unidos en la diplomacia continental. Aunque en el análisis de las continuidades históricas es muy difícil tomar fechas precisas para determinar el comienzo o el fin de un proceso, tomé el año de 1870 como representativo de una década marcada por un cambio significativo: el fin de la política aislacionista de Estados Unidos y el comienzo de su participación en los asuntos continentales. Este hecho marcó un giro trascendental en la política exterior de Colombia frente al arbitraje y permitió avanzar por una institucionalidad continental marcada por el principio del panamericanismo.

El tercer periodo cubre los hechos acaecidos entre la década de 1870 y la celebración de la primera Conferencia de Paz de La Haya de 1899. La importancia de este periodo radica en que mientras en América se consolidaba el mecanismo del arbitraje como elemento para la codificación del Derecho Internacional, en Europa y los territorios imperiales de Asia y África se desencadenaba una carrera armamentística que amenazaba con alterar la paz del

Sistema, situación que llevó a las potencias a establecer reuniones que regularizaran el uso de la fuerza en el mundo. Finalmente, el último periodo, 1899-1907, es un tiempo marcado por la transición de la política exterior colombiana, pues por primera vez se da el salto de las reuniones continentales para participar en una reunión de carácter global, la Segunda Conferencia de Paz de La Haya, en la cual, se establecerían algunos principios del Sistema Internacional del siglo XX.

Capítulo 2

El arbitraje como política: Las primeras negociaciones diplomáticas de Colombia

El primer proceso de negociación diplomática colombiana estuvo marcado por el limitado alcance de las propuestas de institucionalización del arbitraje como régimen regional. Las dificultades institucionales que estaban pasando las diferentes entidades creadas a lo largo del continente generaban una suerte de apatía para las relaciones multilaterales. El vacío administrativo que había dejado la corona española se estaba regularizando a través de relaciones de comercio, en especial con el naciente Imperio Británico, pero la formación de una comunidad de Estados era vista como una pérdida de la capacidad de maniobra gubernamental y como una estrategia de Bolívar por hacerse con el control del continente. De acuerdo con lo anterior, en este capítulo se examinarán cada uno de los acuerdos diplomáticos alcanzados por Colombia entre 1821 y 1826, de los cuales se revelan algunos elementos comunes de las negociaciones y las diferencias que a largo plazo marcarían los debates institucionales la primera mitad del siglo XIX.

2.1. La política del arbitraje gana fuerza, pero no suficiente

La unidad de América era un interés primordial de la campaña de Bolívar en el continente. Además de la bien conocida Carta de Jamaica, el 20 de mayo de 1820 el entonces Encargado de Negocios de Colombia ante los Estados Unidos, Manuel Torres, informó al Secretario de Estado, John Quincy Adams, la necesidad de crear un cuerpo político que representara los intereses de una América Española compacta en el mundo y la afinidad que por este proyecto tenían los entonces Gobiernos de Chile y la Plata (Manning, 1925).

A pesar de estos discursos, la realidad de la América Española mostraba la necesidad de conectar política y económicamente a las provincias rebeldes. Las derrotas militares de España en América y la pérdida de las conexiones comerciales de España con sus provincias

habían dejado un vacío en el que diversos Estados europeos estaban interesados. Por un lado, los británicos planeaban ampliar sus lazos políticos y comerciales en la región, a tal punto que Charles Todd, agente de los Estados Unidos en Colombia, preveía la colonización de estos territorios si los ingleses se hacían con la Costa Mosquitia, Maracaibo y la cuenca del Orinoco (Manning, 1925).

Por otro lado, Francia, Suecia y Noruega habían enviado agentes a Bogotá para poder negociar acuerdos de comercio. Similares intenciones tenían el Imperio Ruso y los Reinos de los Países Bajos y Dinamarca, bajo el auspicio de algunas ciudades Hanseáticas. Por su parte, Portugal había insistido en una confederación entre España, Brasil y Colombia, hecho que había generado temores a la Cancillería colombiana, de las intenciones del recién instaurado Imperio del Brasil.⁵

Así las cosas, el interés de la República se enfocó en la consolidación de una red de conexiones con los diversos gobiernos que se establecían en el continente (Santander, 1823; Gual, 1823). Esta red estaba compuesta por cuatro líneas de acción: (1) la imposición de tarifas e impuestos al comercio para todos los Estados extranjeros, (2) la formación de una alianza de ofensa y defensa contra las ambiciones de reconquista española, lo que implicaba eliminar los últimos reductos españoles en Perú, México, Cuba y Puerto Rico y el reconocimiento formal y mutuo de los nuevos Estados, así como la fijación de sus fronteras, (3) el establecimiento de normas y acuerdos de comercio para los Estados latinoamericanos y (4) la institucionalización de la política internacional americana, a través de una organización interestatal formal.

El enfoque hacia la solución de controversias y el arbitraje, propiamente dicho, estaba inscrito en el último objetivo. A la vez que se planteaba la formación de instituciones que sirvieran para legitimar y consolidar los procesos nacionales, era necesario establecer mecanismos de cooperación y confianza en el manejo de las relaciones regionales. Esto es así porque, a diferencia de lo que se puede pensar, las excolonias españolas estaban débilmente interconectadas. Mientras México y el Perú habían compartido el auge económico de la producción y comercialización de la plata, como epicentros de la actividad financiera internacional de España, regiones como la Nueva Granada, Centro América e incluso Buenos Aires eran provincias rezagadas económicamente y que observaban con cierta desconfianza

⁵ Todos estos sucesos parten de los informes de inteligencia que envió el coronel Charles Todd al Secretario de Estado Adams, entre 1820 y 1823, antes de ser expulsado por el vicepresidente Santander (Manning, 1925, Documentos: 606-638, p. 1200-1268).

la vuelta al ruedo de las potencias europeas luego de la primera “era de las revoluciones” (1780-1820) (Bayly, 2004).

Por tanto, la reforma administrativa y económica que vivían los nuevos Estados requería el impulso por un esfuerzo regional que consolidara la legitimidad y la capacidad de maniobra de estas nuevas entidades políticas, al mismo tiempo que evitara los desencuentros internos, al menos en el subcontinente. De ahí que las instrucciones de Bolívar y Santander a los enviados a negociar los primeros acuerdos diplomáticos de Colombia insistieran en la conformación de una organización interestatal a la cual se le delegara la capacidad de mediación y arbitraje de los conflictos que surgieran entre los Estados (Cadena, 1878).

Sin embargo, en este primer periodo de relacionamiento regional, los Estados estaban invadidos por una suerte de apatía internacional, pues había serias dudas de la manera como las propuestas por una integración podían llevar a la cooperación regional sin desarticular los débiles proyectos estatales. En todo caso, el gobierno de Colombia concebía los mecanismos de institucionalización como una estrategia a largo plazo que asegurara la seguridad regional.

Hacia esta estrategia se enmarcaron las instrucciones que entregó del Secretario de Estado, Pedro Gual, al enviado ante los gobiernos de Perú, Chile y Buenos Aires, Joaquín Mosquera y Arboleda,

(...) Más repito a Usía que, de cuanto llevo expuesto, nada interesa tanto en estos momentos como la formación de una liga verdaderamente americana. (...) Es necesario que la nuestra sea una sociedad de naciones hermanas, separadas por ahora y en el ejercicio de su soberanía, por el curso de los acontecimientos humanos, pero unidas, fuertes y poderosas para sostenerse contra las agresiones del Poder extranjero. Es indispensable que Usía encarezca incesantemente la necesidad que hay de poner desde ahora los cimientos de un cuerpo anfictiónico o asamblea de plenipotenciarios, que de impulso a los intereses comunes de los Estados americanos y dirima las discordias que puedan suscitarse en lo venidero (...). (Cadena, 1878, p. 292).

Gual entregó instrucciones similares a Miguel Santamaría y Antonio Morales, quienes fueron enviados a México y a las Provincias Unidas de Centro-América, respectivamente (Cadena, 1878). Las negociaciones de estos tres agentes llevaron a la firma de Tratados de Amistad y Alianza con cada uno de estos Estados, una fórmula que abría los diálogos con estos gobiernos y en la que se intentó avanzar en un acuerdo para programar una reunión de carácter regional en la que se pudiera establecer una asamblea de plenipotenciarios que, llegado el caso, serían jueces árbitros en los conflictos regionales.

El gobierno colombiano, confiado en la adherencia de los Estados americanos a mecanismos pacíficos de solución de controversias luego de una cruenta guerra de más de 10 años, consideró que la institución del arbitraje tenía una aceptación generalizada y, por tanto, en lo que tenía que enfocarse la diplomacia Colombia era en avanzar hacia la institucionalización de este principio en una organización más o menos formal a la que se delegaran las funciones autoridad legal. Pero la realidad es que el arbitraje, aunque ampliamente conocido, no era visto como un principio universal y ampliamente aceptado, en muchos casos, solo se reconocía como una alternativa para salir o evitar los conflictos.

Entonces, la fórmula del arbitraje y la delegación de autoridad legal osciló entre dos extremos. De un lado, solo Chile accedió a que la Asamblea de Plenipotenciarios fungiera como juez arbitro en los litigios entre las naciones americanas, mientras que las Provincias de Centro-América, condicionaron la competencia de la Asamblea, a dirimir las diferencias que ocurrieran entre los Estados miembro de esta organización, hecho que evidenciaba la necesidad de precisión en la normatividad planteada por Colombia.

Por su parte, Perú y México suprimieron la fórmula de arbitraje al ratificar sus tratados y Buenos Aires, ni siquiera incluyó obligaciones para la conformación de la Asamblea de Estados. Aunque no existe registro de la entrevista entre Mosquera y el Ministro de Relaciones Exteriores de Buenos Aires, Bernardino Rivadavia, la negativa de este gobierno a la conformación de la Asamblea se enmarcó en una etapa aislacionista del gobierno porteño. Rivadavia desconfiaba de Bolívar y calificaba sus planes como expansionistas, además mantenía disputas políticas y territoriales con Chile, Perú y Brasil que lo hacían retraerse de todo tipo de iniciativa de integración (Escudé & Cisneros, 1998).

Así la diplomacia colombiana se halló en un punto muerto. Los nacientes Estados Americanos no compartían más que una tradición institucional hispánica, pero las ideas, los intereses socioeconómicos y, sobre todo, los propios desafíos nacionales hacían muy difícil la consolidación de las bases de los mecanismos de cooperación política. De un lado, las provincias más prósperas de la región veían con desconfianza la capacidad de una Asamblea de Plenipotenciarios que arbitrara los conflictos internos de la región, lo que dejaba “coja” la seguridad interna del continente y, por otro lado, las provincias que si aceptaban el mecanismo tenían una capacidad de maniobra limitada y restringida por sus intereses comerciales y políticos con Perú o México. La delegación de autoridad legal era entonces una utopía, marcada por los intereses ideológicos y políticos de Simón Bolívar. Por tanto, la estrategia del arbitraje debía modificarse o al menos legitimarse y para esto era necesario incorporar a las negociaciones un actor con capacidad de maniobra: Estados Unidos.

En síntesis, estas negociaciones, aunque infructuosas en el plano político, revelan tres características de la política exterior de Colombia durante este periodo. En primer lugar, Colombia asumió un liderazgo regional que, aunque permitió generar las primeras redes diplomáticas con los Estados Americanos, disminuyó su capacidad de mediación, pues ese esfuerzo fue visto como un intento expansionista de la república bolivariana. En segundo lugar, Colombia pudo reconocer que era necesario avanzar en uno o varios instrumentos que aseguraran la obligatoriedad de los mecanismos de solución pacífica de controversias y, por último, estas negociaciones permitieron identificar la necesidad de establecer unos nuevos principios de relación entre los Estados, principios que superaran las restricciones de la soberanía y permitieran ciertos espacios de delegación de autoridad por parte de los Estados a otras entidades políticas.

2.2. La primera negociación con Estados Unidos. La disputa entre el arbitraje y la soberanía.

El periodo previo a la convocatoria del Congreso de Panamá no puede pasar por alto la negociación con los Estados Unidos del Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación de 1824. Este tratado es importante a la hora de abordar las relaciones diplomáticas de Colombia en el periodo, pues, fue una negociación lenta, marcada por la precisión de las normas que se establecían y en donde Colombia aprendería de la práctica norteamericana, la redacción y discusión de los instrumentos internacionales. Las negociaciones para establecer las reglas de comercio y amistad entre las dos naciones se llevaron a cabo entre mayo y octubre de 1824 y durante el transcurso de una fase escrita y de seis conferencias verbales entre los plenipotenciarios (Dickins & Allen, 1858, p. 709-729).

El Estado colombiano, representado por Pedro Gual, Secretario de Exteriores y Plenipotenciario para efectos de la negociación, presentó un proyecto de tratado en el que se establecían libertades para el comercio, una cláusula de preferencia que posteriormente se conocería como la cláusula de la Nación Más Favorecida, derechos de corso y principios para las inmunidades y el ejercicio de las labores diplomáticas y consulares, todos estos, elementos esenciales de la consolidación de una nueva estructura política y económica en la región. Además, como mecanismo de solución de diferencias establecía lo siguiente:

Article 30 (3): If which cannot be expected, any article or articles contained in the present treaty shall be infringed by either of the contracting parties, the rest

shall remain in their full force an effect, and shall be observed religiously and inviolably, as if such infraction had not been committed; it shall then be submitted to an amicable discussion by both parties; and if no decision can be had, it shall then be referred to a sovereign or Government friendly to the Republic of Colombia and the United States. (Dickins & Allen, 1858, p. 712).

Lo que buscaba Colombia era incluir el arbitraje obligatorio con los Estados Unidos, como una medida de control de los excesos de las pretensiones de los norteamericanos, pero también, como una estrategia para asegurar un socio con poder que secundara la propuesta por una Asamblea de Plenipotenciarios a la que se le delegara la función arbitral. Sin embargo, el Plenipotenciario norteamericano, Richard Anderson, que comprendió inmediatamente el sentido de esta cláusula, la retiró del contraproyecto y mantuvo la solución de controversias en el ámbito de las negociaciones diplomáticas.

Gual, entonces, debía buscar una nueva fórmula que asegurara una base de delegación y que pudiera ampliarse a futuro en Panamá. Durante la tercera conferencia solicitó someter al juicio arbitral de una Potencia amiga las diferencias entre las partes. Esta vez, la inclusión de la cláusula se propuso en forma expresa, lo que ponía en evidencia la desconfianza del gobierno colombiano a una respuesta armada ante la violación del tratado, pero también era un mecanismo oculto para subir el nivel de delegación legal del arbitraje. El Secretario de Estado afirmó:

La historia de Europa suministra sobre este asunto lecciones terribles, de las que América debe aprovecharse. Frecuentemente, un simple capricho ha llevado a las naciones a dejar los beneficios de la paz por los horrores de la guerra. América debe aspirar a vivir siempre en paz, y por tanto es conveniente adoptar desde ahora los medios para conseguir ese fin, y ninguno más adecuado que el de la adopción del arbitraje. (Urrutia, 1917, p. 304)

Anderson se mantuvo en su posición, afirmó que, aunque los Estados Unidos hacían uso del arbitraje en forma constante para resolver sus diferencias con otros Estados, la obligatoriedad del mecanismo podría revelarse como una ofensa directa a la soberanía del Estado. En carta dirigida al Secretario de Estado norteamericano, el Plenipotenciario se refería así al proyecto colombiano:

During the conversation which arose on the subject, I stated that there was probably no nation with which such a stipulation was less necessary than with the United States; that her whole history had declared that there was no nation more slow to provoke hostility, none more patient in seeking redress by negotiation, nor more willing, when any difference actually occurred, to refer

it to friendly decision; but that I did not deem it proper to bind our Government, in anticipation, to submit to the sense of others unknown questions which might affect then honor or sovereignty. (Dickins & Allen, 1858, p. 718).

Ante esta negativa, Gual propuso la inclusión del arbitraje no obligatorio como una medida moral de abstención a los actos de guerra, pero la posición estadounidense se mantuvo firme, no podían incluirse cláusulas que afectaran la soberanía del Estado y que se aplicaran en forma automática. Ante la intransigencia de Anderson y la necesidad de negociar otros apartes del Tratado que hacían tambalear la negociación, Gual incluyó la prohibición de declarar la guerra (Dickins & Allen, 1858). Si bien no se podía incluir el arbitraje, al menos se tendría una justa causa para solicitar la reparación en caso de rompimiento de la paz.

La persistencia del representante colombiano en las negociaciones con Estados Unidos permite identificar dos elementos clave de los inicios de este proceso y de la actividad internacional de Colombia. En primer lugar, el objetivo primordial de política exterior colombiana era asegurar las bases de una paz continental y la abolición de las acciones armadas para reclamar violaciones a los derechos soberanos de los Estados. En segundo lugar, la dificultad cada vez más evidente de conformar una institucionalidad regional en torno al arbitraje, debido al debate cada vez más generalizado sobre la soberanía y su relación con el derecho internacional.

Una causa de estas dificultades puede rastrearse al proceso de construcción de Estado que pasaban cada una de estas entidades. Por toda América, los proyectos constitucionales tambaleaban y la legitimidad que requiere la formación de una institución internacional estaba todavía lejos de la realidad (Bayly, 2004). Poco a poco, Colombia entendería que, aunque jurídicamente los Estados conviven en condiciones de igualdad, en términos materiales y políticos, este principio es poco más que una ilusión y, por tanto, aunque sus intenciones fueran moralmente justificadas tenían que enforzarse en torno a las necesidades y los intereses de las potencias involucradas, es decir, tener una política exterior práctica y eficiente, alejada de las discusiones teóricas.

La mayoría de los Estados en el siglo XIX seguían la doctrina de la soberanía absoluta e ilimitada del Estado, planteada por los textos de Hobbes, Spinoza y Vattel y no sería sino hasta finales de siglo e incluso con las interpretaciones a la Teoría del Derecho de Kelsen que se daría un rumbo diferente al alcance de la soberanía en las relaciones entre Estados (Uprimny, 2010). Sin embargo, los diplomáticos colombianos comprendieron con estas negociaciones bilaterales que era mejor eludir o silenciar los debates sobre los fundamentos

de las visiones filosóficas o políticas que separaban las dinámicas de la política exterior y enfocarse en intentar lograr acuerdos prácticos fundados en ideas simples, como la limitación de la guerra o la codificación del derecho internacional.

En definitiva, la unión de las nacientes repúblicas era vital para balancear las intenciones de diversas potencias en el vacío que había dejado el Imperio español y tal como se discutirá en los siguientes capítulos, el arbitraje debía articularse como un mecanismo capaz de balancear los intereses políticos y militares de los Estados. Es decir, el arbitraje debía sustentarse sobre la base de sus condiciones de posibilidad y no como un simple mecanismo de solución de diferencias.

Capítulo 3

El arbitraje como mecanismo de disuasión de la guerra (1826-1870)

Las negociaciones a las que se hacía referencia en el capítulo anterior, tanto con las naciones de la América Latina como con el gobierno de los Estados Unidos, ofrecen una primera pincelada del objetivo internacional de Colombia: la conformación de una red diplomática que asegurara su existencia en el Sistema Internacional. Para cumplir este objetivo general, se utilizaron diferentes herramientas políticas y jurídicas, incluido claro está, el arbitraje. Pero la aproximación de la diplomacia hacía el arbitraje tuvo un revés radical a mediados de siglo, las dificultades financieras del Estado, los cambios en el Sistema Internacional y la actividad económica de las potencias tendrían consecuencias sobre las dinámicas políticas de la región y en el caso de Colombia, lo alejarían de la promoción del arbitraje, que comenzó a verse como una amenaza para la seguridad del Estado.

3.1. Una ambigüedad finamente provocada: los criterios de obligatoriedad, precisión y delegación en los Congresos Hispanoamericanos del siglo XIX

En términos generales, durante la primera mitad del siglo XIX, los Estados americanos fueron activos internacionalmente. Entre 1826 y 1870 se desarrollaron cinco conferencias, a saber: el Congreso de Panamá de 1826, el Congreso de Lima de 1848, el Congreso de Santiago y la Conferencia de Washington de 1856 y nuevamente en Lima en 1864. Cada una de estas convenciones se perfiló sobre la base del Congreso de Panamá, que fuera convocado Bolívar el 7 de diciembre de 1824 (Caicedo Castilla, 1961) y en ellas, se incorporó el arbitraje como un mecanismo accesorio y subsidiario ante el rompimiento de alianzas de

defensa regional. En este primer apartado, se atenderán los principales acuerdos que fueron incorporados para la formación del régimen internacional del arbitraje en el marco de estas conferencias.

La primera de estas conferencias hispanoamericanas, el Congreso Anfictiónico de Panamá, surgió de la idea de Simón Bolívar de crear un Consejo Internacional Americano. (Urrutia, 1941). El Congreso se inauguró el 22 de junio de 1826 con la participación de los plenipotenciarios de Colombia, Perú, Centro América y México y como Estados observadores, los reinos de Gran Bretaña y los Países Bajos (Urrutia, 1941). Por diez sesiones, los representantes de estos Estados se concentrarían en configurar una estrategia conjunta de alianza militar, regulación en temas de comercio y actividades consulares, así como la declaración de la abolición del tráfico de esclavos africanos (Caicedo Castilla, 1961).

En general, el Congreso Anfictiónico era la base de un acuerdo de confederación para la defensa militar, con algunos acuerdos adicionales de carácter político y económico. Por tanto, la inclusión de la cláusula de arbitraje se propuso como forma de refrendar los tratados bilaterales que había firmado Colombia antes de la conferencia con cada uno de los Estados parte de las negociaciones. Por ejemplo, a los enviados peruanos se les instruyó -Bolívar directamente- con la seguridad de establecer un cuerpo de arbitraje obligatorio entre los Estados miembros del Congreso (De la Reza, 2006). No es de extrañar que los enviados centroamericanos se alinearan al interés colombiano, pero con relación al gobierno mexicano, las sesiones del congreso demostrarían el debate entre los plenipotenciarios.

La misión de los delegados colombianos era negociar un tratado que pudiera incorporar las regulaciones militares y comerciales, a la par de establecer la obligatoriedad del mecanismo de arbitraje, que se entendía como una meta común de los Estados bolivarianos. Sin embargo, la Conferencia resultó en una negociación compleja caracterizada por la falta de consenso, enfocada en la producción de un instrumento internacional que fuera aceptable para todos los Estados y condicionada por las insufribles circunstancias sanitarias del Istmo (De la Reza, 2006a).

En efecto, los delegados colombianos intentaron promover el proyecto de tratado colombiano como un paquete unificado o “package deal”, en el cual, las bases de los distintos temas a tratar en el Congreso debían incluirse en conciliación de las posiciones contrarias y así, hacer más sencillo el proceso de suscripción y ratificación. Pero, al revisar las actas de las negociaciones, se evidencia el conflicto existente entre Colombia y México para acordar e incorporar el arbitraje como eje central de la solución de controversias.

De esta manera, la diplomacia colombiana prefirió llegar a un acuerdo por encima de las diferencias teóricas sobre la aplicación del arbitraje y resolvió incorporar una terminología diferente. Al estipular la “fuerza definitiva” de los juicios de conciliación que se adelantarían entre los Estados Confederados, el Estado colombiano restaba importancia a las aproximaciones teórico-jurídicas del arbitraje, para favorecer el objetivo final, asegurar la estabilidad jurídica y la paz en la región. Sin embargo, esta proposición, que preveía la negativa de la delegación mexicana, fue identificada en el transcurso de la fase escrita de las negociaciones y retirada del borrador del tratado (Caicedo Castilla, 1961).

A pesar de las modificaciones, en las sesiones orales, el Congreso aprobó un sistema o paquete de artículos que determinaba la obligatoriedad, si bien no del arbitraje, de un juicio de conciliación. En efecto, los artículos 16 a 19 del Tratado de Confederación establecían la base del procedimiento de solución pacífica de controversias, que comenzaban (Art. XVI) con la utilización de la conciliación como mecanismo subsidiario y obligatorio, siempre y cuando los Estados involucrados en el diferendo lo hubieran convenido así y continuaba (Arts. XVII, XVIII y XIX) con la determinación de la proscripción de la guerra y las sanciones a las cuales se atenían los Estados en caso de una ruptura de la paz (De la Reza, 2006, 1826-Documento 21).

Para Pedro Briceño Méndez, delegado colombiano, esto era de esperarse, pues el arbitraje era una atribución que los mexicanos no habían otorgado al ratificar el Tratado de Liga con Colombia. Sin embargo, con los mexicanos en clara oposición, el delegado aseguró que la política de Colombia fue conciliadora, “porque nos parecía indigno de nuestro honor y nuestra gloria someter nuestras diferencias definitivamente al juicio de una asamblea cuyos miembros todos no estuviesen ligados con un mismo compromiso” (De la Reza, 2006, 1826-Documento 18).

En todo caso, la obligatoriedad de la cláusula no se estipuló únicamente en este compromiso político. La interpretación del delegado colombiano sobre la solución de controversias preveía que se había dejado el camino abierto para que la conciliación, tanto con Estados confederados, como con las Potencias extranjeras tuviera “fuerza obligatoria”, es decir de arbitramento. A lo que se refería el Plenipotenciario colombiano era a la imposibilidad que tenían los Estados confederados a pactar en contra de las decisiones de la Asamblea, con la sanción de quedar excluido de la organización. De esta manera, como no fue posible estipular el arbitraje en forma directa, se mantuvo una sanción extrema al incumplimiento de los juicios de conciliación. En palabras del señor Briceño,

Era lo más que, a mi ver, podía alcanzarse después de haberse pronunciado tan explícitamente contra el arbitramento el gobierno mexicano, y a la verdad, yo hallo que la confederación ha ganado con las modificaciones, primero porque se ha conciliado y convenido con ellas el deseo de conservar la paz con el derecho de hacer la guerra de un modo, que, a la vez hace si no imposible, al menos muy difícil el rompimiento, sin que para esto se hayan impuesto los confederados el penoso sacrificio de un derecho tan precioso como esencial de la soberanía. (De la Reza, 2006, 1826-Documento 18).

De acuerdo con lo anterior, si bien en las negociaciones se habían estipulado algunas cláusulas exhortativas y con el explícito intento de no crear obligaciones en contra de la soberanía de los Estados contratantes, el conjunto de normas prevé una serie de obligaciones incondicionales para la solución pacífica de las controversias y con sanciones que hacían más vulnerable una posición autárquica por parte de los confederados. Este es un elemento que era esencial en esta primera etapa del proceso de legalización del arbitraje, pues era necesario que sirviera como una herramienta eficiente para la disuasión de la guerra. Tal como lo señala Renouvin (1964), el interés de Bolívar se concentró en establecer un mecanismo de regulación de los principios y normas de las relaciones entre los Estados americanos, que los protegieran de una acción exterior en su contra y les permitiera mantener el orden al interior del continente.

Por cuestiones ajenas a la voluntad de los delegados, el Congreso Anfictiónico tuvo que trasladarse a la Villa de Tacubaya, cerca de Ciudad de México, pero ante la falta de acuerdo, las negociaciones se cerraron sin la posibilidad de reiniciar las sesiones (De la Reza, 2006a). El Congreso de Panamá terminaba con unos acuerdos poco legítimos e inconclusos, que animaron en los años siguientes a su perfeccionamiento.

Durante más de una década, México intentó infructuosamente reunir a los Estados Americanos, que pasaban por aquella época una suerte de desestabilización interna, pero solo hasta 1848, los representantes de la Nueva Granada, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile se reunirían en Lima para revivir el proyecto Anfictiónico. En esta oportunidad, nuevamente preocupados por la disuasión de las guerras, tanto internas como externas, los plenipotenciarios se ocuparon de crear una institucionalidad, un sistema que estuviera dispuesto a enfrentar las desavenencias entre los Estados confederados y las Potencias extranjeras.

Tal era el clima de pacifismo en la conferencia de Lima que los representantes de Bolivia solicitaron al Congreso conferir poderes especiales para que los confederados pudieran intervenir en los asuntos internos de los demás Estados miembros cuando se

presentaran rebeliones y golpes de Estado, pero dicha solicitud, que a todas luces rompía los principios de independencia y soberanía nacional, fue rechazada de plano por los plenipotenciarios (Lastarria et al., 1862).

Así, las negociaciones de Lima tenían en mente resolver las situaciones que habían llevado a diversas incursiones militares de varios países americanos, así como la guerra que enfrentaba a México y Estados Unidos (Mallarino, 1848; Mosquera, 1849). En el caso colombiano, el Secretario de Relaciones Exteriores, Manuel María Mallarino, instruyó a Juan de Francisco Martín para arreglar las cláusulas de arbitraje obligatorio en un marco muy similar a lo acordado en Panamá, un arbitraje subsidiario que se hacía obligatorio por las sanciones a su incumplimiento (Urrutia, 1908).

Sin embargo, a pesar de la necesidad por un cuerpo obligatorio de solución pacífica de controversias, la Asamblea, por unanimidad, consagró una serie de normas que restringirían aún más la obligatoriedad del arbitraje americano. Los artículos 7, 10 y 21 del Tratado de 1848, establecieron una serie de obligaciones exhortativas y en las que claramente se prevén cláusulas de escape. Por ejemplo, en el artículo 10 se estipuló:

Pero si esta mediación no fuere bastante para que las dichas repúblicas terminen sus desavenencias, ni se conviniese en someterlas al arbitraje de un Gobierno elegido por las mismas, entonces el Congreso de Plenipotenciarios (...) dará la decisión que hallare más justa (Urrutia, 1908, p. 24).

En principio se podría entender que hay una obligación condicional al juicio de arbitraje del Congreso, pues requeriría que los Estados transigieran en su aplicación, sin embargo, el artículo 7 establecía que ante las desavenencias era obligatorio el sometimiento de una decisión arbitral. De esta manera, se puede observar cómo los plenipotenciarios utilizaron formulas ambiguas para determinar su interés al arbitraje, pero a diferencia de lo que ocurrió veinte años antes en Panamá, en esta ocasión se restringieron las funciones arbitrales del Congreso (artículo 21) y se amplió la posibilidad de intervenciones militares en caso de guerra.

Nuevamente, el Congreso de Lima se planteó sobre la base de un acuerdo general, que incluyera las voces de todos los Estados participantes y generara un paquete de compromisos a futuro, ligados con la disuasión de la guerra y la solución de controversias. Las fórmulas ambiguas en las que se formulaban las normas del instrumento identifican este proceso de negociación, ausente de imposiciones. Por tanto, el Congreso de Lima siguió las voces de la

política internacional del momento, el conflicto, la intervención y la pacificación encontraba mayor respaldo que las propuestas por la obligatoriedad de un mecanismo jurídico.

En cuanto a las Conferencias de Santiago y Washington de 1856 y de Lima en 1864 poco se puede agregar, pues ambas conferencias mantuvieron las negociaciones en el marco de acuerdos generales y unificados. Pero, aunque los plenipotenciarios en estas reuniones plasmaron articulados más robustos y con evidentes obligaciones incondicionales, como la que se encuentra en el artículo 1 del Tratado de 1865: “Las Altas Partes Contratantes se obligan solemnemente a no hostilizarse (...). Por el contrario, emplearan exclusivamente los medios pacíficos para terminar todas estas diferencias, sometiéndolas al fallo inapelable de un árbitro cuando no puedan transigirlas de otro modo” (Urrutia, 1908, p. 28), las fuerzas políticas que por entonces dominaban a América hacían imposible la alianza y la efectividad de estas cláusulas.

Ahora bien, en el marco de estas conferencias, los delegados colombianos incorporaron una nueva provisión, que tenía una intención diferente. La misión colombiana se enfocó en formar un cuerpo imparcial para la solución de las diferencias entre los confederados. Es decir, tenían en sus mentes la delegación de la función de resolución de controversias, para lo cual, mezclaron los criterios de precisión y delegación. Al incorporar reglas con una amplia discrecionalidad y determinar que la solución de controversias se podía dar a través de tres o más mecanismos, detallaron diferentes herramientas de delegación, de menor a mayor grado.

Esta mezcla se hace evidente por dos razones, de un lado, no establecieron prescripciones reglamentarias que determinaran un comportamiento considerado como inaceptable, sino que establecieron una regla general: no hostilizarse. Pero, aunque estas prerrogativas establecían una máxima de solución de diferencias y, en principio, planteaban el respeto a la soberanía de los Estados, de fondo es evidente que los plenipotenciarios no previeron las consecuencias de estas declaraciones, pues sin importar las causas que originan la disputa, los Estados podían ser llevados a instancias de negociación o conciliación por cualquier motivo, ya sea una disputa entre ciudadanos, por deudas, por territorio, etc. Contrario a lo que sostenía el delegado colombiano, la ambigüedad en esta fórmula y la ausencia de términos para delimitar las controversias, sostenían mayores peligros para la soberanía de los Estados confederados.

Por otro lado, ante la falta de precisión se requería un mayor nivel de delegación, pero en este caso, los plenipotenciarios determinaron varias esferas de acción para los Estados, menguando la eficiencia de esa delegación. Desde negociaciones políticas bilaterales, a

negociaciones institucionales marcadas por una Asamblea que se reuniría cada dos años en tiempos de paz o cada año en tiempo de guerra y finalmente, la conciliación con matices de arbitraje.

En síntesis, la intención de los plenipotenciarios de Panamá y luego de Lima, determinó el fin último de la diplomacia americana en aquella época, proteger la soberanía por encima de la solución de las diferencias. Pero, al mismo tiempo, también refleja un avance paulatino de la formación normativa en torno al arbitraje. Si bien este mecanismo era bien conocido por todos los Estados, su configuración como norma de derecho internacional y, en particular, como norma obligatoria en la solución de controversias regionales, fue un hecho novedoso.

De hecho, a pesar de que el objetivo final de cada una de las convenciones resultó en la formación de mecanismos de defensa y protección de la soberanía de cada uno de los Estados americanos, los plenipotenciarios americanos y colombianos en estas conferencias fueron configurando una norma de costumbre internacional que fue plasmada poco a poco a través de cada una de las reuniones hispanoamericanas. Tal como se puso de presente, el régimen del arbitraje se fue formando paulatinamente y en esta primera fase de negociaciones continentales el resultado fue la formación de una consciencia regional sobre el arbitraje como mecanismo obligatorio de solución de controversias.

3.2. Auges y recesos en la legalización del régimen: Colombia y los riesgos del arbitraje.

Aunque el mecanismo del arbitraje fue utilizado primordialmente como una herramienta de disuasión de la guerra, su efectividad fue continuamente revaluada. En efecto, si bien la participación de Colombia en el Congreso de Panamá fue central, su esfuerzo por mantener la red de conexiones con los países latinoamericanos se vio poco a poco desarticulado por los conflictos que surgieron a partir de 1830.

La inestabilidad general del continente y la del Estado no permitían una acción internacional de gran envergadura, pues las constantes guerras a lo largo y ancho de América hacían imposible la confederación propuesta en Panamá. Además, a partir de la guerra con el Perú en los años 30, la diplomacia colombiana se fue alejando poco a poco de la promoción de una política continental a gran escala. Así, la necesidad de frenar los horrores de la guerra, que fue la base de las conferencias posteriores a Panamá, no tuvo resultados contundentes y unánimes, y ninguna nación se aventuró a ratificar alguno de los tratados negociados en 1828, 1848 o 1856.

De esta manera, si la principal acción internacional de Colombia en sus primeros años como República fue la consolidación de una red diplomática que mantuviera unidos los lazos entre los Estados de la América independiente, vale la pena preguntarse por qué en tan poco tiempo, la acción internacional de Colombia cambió en forma tan drástica que ni siquiera se esforzó por apoyar el último esfuerzo regional, la Conferencia de Lima de 1864.

De acuerdo con Cavalier (1960), el cambio de posición política de Colombia se puede explicar por tres elementos fundamentales, . En primer lugar, los conflictos fronterizos e independentistas que enfrentó la República en la década de 1830, la guerra con Perú y la separación definitiva de Venezuela y Ecuador. En segundo lugar, los conflictos internos que vivía el Estado para ese entonces. Luego del desmembramiento de la primera República de Colombia, el país entró en un caos político que no tendría fin hasta entrado el siglo XX, el proyecto colombiano de Bolívar se fragmentó con la muerte del libertador, no sólo en lo territorial, sino también en la base de las élites militares y civiles que mantenían el régimen. En tercer lugar, esta desestabilización política, no sólo en Colombia, sino en todo el continente, volvió a generar un vacío del que las potencias extranjeras pensaron aprovecharse, principalmente, el Imperio Británico, pero también y cada vez, con mayor intensidad los Estados Unidos (McGuinness, 2008).

En resumen, para Cavalier, en los veinte años que trascurren entre el Congreso Anfictiónico y la mitad del siglo XIX, la estrategia de la red diplomática perdió fuerza por la existencia de conflictos internos y externos que amenazaban la seguridad de la República, situación que llevó a cambiar de posición y alejarse paulatinamente de los esfuerzos de integración y cooperación regional. Esta posición se impuso claramente, con la llegada de Lino de Pombo a la Cancillería, pues a partir de ese momento, se criticaría en forma abierta, los intentos por la unión de las repúblicas americanas. En su momento, el Canciller afirmó:

También será informado el Cuerpo Legislativo (...) de la conducta de la Administración relativamente a los proyectos de liga y confederación hispanoamericana por medio de Congresos continentales y Tratados permanentes, que frustrados más de una vez desde su iniciación brillante por el libertador de Colombia (...) reviven de continuo bajo auspicios de aura popular, bajo el aspecto de maravillosa panacea curativa de los males que afligen a la raza pobladora y señora de estas inmensas, riquísimas y deliciosas comarcas. Hay que decirlo francamente, y arrostrando todo género de censuras: semejante alianza, semejante unificación de voluntades y de impulsos, bajo la forma propuesta tantas veces, no solo es impracticable sino inútil y aun perjudicial. (...) los males de la América Española no se remedian, más bien se agravan, haciendo de ellos un caudal común; mientras el desgobierno y la inestabilidad en todo, con sus legítimas e infalibles consecuencias

desastrosas, sean el estado normal del mayor número de estas Repúblicas (Pombo, 1857, p. 380).

Aunque concuerdo con Cavelier en que las dinámicas políticas internas de Colombia a partir de la separación de Ecuador y Venezuela causaron estragos y debilitaron el régimen constitucional e internacional propuesto por Bolívar, considero que la bibliografía consultada ofrece más dudas que certezas para determinar el cambio de la política exterior. A pesar de las inestabilidades políticas, las Memorias al Congreso proveen evidencias que Colombia siguió participando en las conferencias internacionales, mantenía como referente las ideas bolivarianas de integración regional y aún veía con sospecha las actividades europeas en torno a una reconquista, elementos que eran parte de la estrategia de la red diplomática.

Entonces, ¿por qué Pombo ofrecería un discurso tan autárquico? Una posible hipótesis es que la Cancillería reaccionó a un desafío que puso en evidencia los problemas del diseño institucional que se había planteado hasta entonces: las crecientes demandas y procesos arbitrales que enfrentó el Estado a partir de 1850.

Como se pudo observar en el apartado anterior, la institucionalización del régimen internacional del arbitraje, al menos desde la perspectiva americana, comenzó a asentarse sobre la base de un armisticio y de un pacto militar. El nivel de legalización que era requerido fue mínimo, pues lo que se buscó era una suerte institución que pudiera actuar rápidamente ante las amenazas internas y externas que atravesaba el continente en ese momento, se necesitaba flexibilidad para la actuación conjunta y disminuir la burocracia. Por tanto, para los recién nacidos Estados americanos, inmersos aún en una lógica realista propia de su siglo, era necesario mantener una diplomacia y una cooperación sostenida sobre la base de alianzas de ofensa y defensa, acordadas de forma unánime y sistémica.

La diplomacia colombiana estaba inmersa en dicha lógica y veía cada uno de los acuerdos de Panamá como una alianza defensiva, en la cual, era vital evitar las confrontaciones internas a través de mecanismos de solución pacífica de controversias. Al estilo de un Consejo de Guerra (o de paz), los plenipotenciarios colombianos buscaron implantar mecanismos de defensa externa sobre los cuales todos los Estados participaran como miembros de una gran alianza americana, mientras que las diferencias, de cualquier índole e incluso las relativas a la propia construcción Estatal, se resolvían por el mismo Consejo, ya fuera por conciliación o arbitraje.

En este sentido, el éxito de la política exterior de Colombia dependía de una estrategia mixta: a la vez que se debía mantener una consistencia programática para promover los

objetivos de la política, los delegados a estas conferencias requerían de flexibilidad y practicidad a la hora de ejecutar las acciones para conseguirlos. Por lo tanto, la promoción de un plan de defensa militar para el mantenimiento de la soberanía y la formación del mecanismo del arbitraje para resolver las diferencias entre Estados eran objetivos estandarizados y claros de la acción colombiana, pero los medios para su ejecución podían ser diversos y el Estado debía ser consciente de esta flexibilidad para adelantar su misión de política exterior. El éxito dependía, entonces, de la adaptabilidad, pero al haber acordado una alianza para la defensa regional era muy difícil adaptar la institucionalidad cuando las amenazas venían de sectores muy distintos al militar y esto, terminó por minar el proceso de legalización del arbitraje.

La estrategia colombiana de arbitraje como elemento de disuasión de la guerra se enfrentó a un desafío nuevo y frente al cual era vulnerable: la llegada de la inversión extranjera en el continente. A partir de la década de 1850, el Estado colombiano incorporó en su política jurídica internacional,⁶ los Contratos Estatales de concesión, en especial, aquellos destinados a la construcción de líneas ferroviarias y la construcción del Canal de Panamá y con ellos, se inició un periodo de continuos debates jurídicos que se resolvían en tribunales arbitrales internacionales (Pérez Vera, 2017).

Lo que se empezó a identificar en dicho momento, tal como lo señalaba el Canciller Pombo, era una amplia diferencia entre el manejo internacional de la solución de controversias políticas/militares y el control doméstico que podía tenerse al ser parte de una disputa internacional por cuestiones de inversión extranjera. Colombia había avanzado a pasos agigantados en la esfera internacional y había logrado, al menos, un diálogo permanente entre los principales actores de la región. Sin embargo, con estos litigios arbitrales, el Estado comenzaría a perfilar la actividad internacional y económica de las Potencias.

La ruptura radical de la diplomacia colombiana entorno al arbitraje se produjo por la evidente ineficiencia de las instituciones que se habían promovido. Mientras los plenipotenciarios americanos se habían esforzado por desarrollar una estrategia conjunta para enfrentar los intereses militares de las potencias en el Continente, el ataque de las potencias

⁶ La política jurídica internacional es “(...) la línea de conducta y de acción de un Estado con respecto a un rema o problema jurídico internacional relacionado con la creación, la interpretación y la aplicación de las reglas jurídicas internacionales. Dicha línea de conducta es establecida por el poder ejecutivo, el legislador y los jueces del Estado, teniendo en cuenta el efecto que esta tiene sobre el Estado y sus nacionales y sobre otros Estados, las personas extranjeras y los intereses de estos.” (Pérez Vera, 2017, p. 245-246).

llegó por una vía completamente diferente, la del comercio y la inversión, es decir, la seguridad económica del Estado.

Dos procesos, desarrollados en este periodo, son importantes para resaltar esta paradoja, la Guerra de la Sandía de Panamá que enfrentó a Colombia y a Estados Unidos por más de 10 años⁷ y el Caso Coteswoth & Powell, contra el Reino Unido.⁸ En ambos casos se resalta la creciente interacción comercial entre ciudadanos de uno y otro Estado y las consecuentes disputas que se generaban. Por tanto, no es extraño que el Canciller Pombo viera como ineficiente la integración continental, que encontraba en la actividad comercial de las Potencias, un nuevo riesgo a la ya frágil seguridad financiera del Estado, que a mediados de la década de 1860, planteó la venta de reserva y la utilización de hipotecas y amortizaciones públicas para saldar las deudas por la construcción del ferrocarril de Panamá (Cavelier, 1960).

Entonces, para la Cancillería colombiana del momento, era vital retirarse de los acuerdos regionales y enfrentar estos litigios con base en una estrategia desde la actividad judicial local. Si bien los procesos se iban a llevar a cabo a través de Comisiones arbitrales internacionales, el Estado propondría un mejoramiento de la legislación interna relativa a la solución de diferencias internacionales que permitiera un margen de maniobra frente a las indemnizaciones que se tuvieran que pagar.

En efecto, Pombo, además de retirarse de los pactos y conferencias regionales, empezaría por movilizar a la burocracia del Senado para establecer una legislación detallada que respondiera a las reclamaciones de Estados extranjeros (Vega & Jáuregui, 2000). A pesar de los avances colombianos en los Congresos Hispanoamericanos, en lo local, la legislación aún no había previsto la posibilidad de un debate jurídico entre naciones. De hecho, en su mensaje al Senado, Pombo hacía referencia explícita a los acontecimientos de Panamá, “cuyos efectos nadie puede saber hasta dónde podrán hacerse sentir en perjuicio de nuestro crédito, de nuestro erario y hasta de nuestra soberanía territorial” (Vega & Jáuregui, 2000).

Por tanto, el régimen del arbitraje en la práctica se acompasó con la particular lentitud de la burocracia interna, tanto así, que los litigios por los disturbios de Panamá y por las

⁷ De acuerdo con y Mcguinness (2008), el proceso de expansión comercial de Estados Unidos luego del descubrimiento del oro en California causó una alta migración flotante en el Istmo e incentivó los conflictos entre panameños y estadounidenses, que terminaron por explotar el 15 de abril de 1856, cuando un norteamericano en aparente estado de ebriedad disparó contra un vendedor de frutas panameño e inició una completa tempestad con el saldo fatal de varios norteamericanos. Las reclamaciones por este caso (más de 218) tomaron cerca de 10 años en resolverse. (Vega y Jáuregui, 2000).

⁸ Este caso estaba relacionado con un evento de defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, cuando un juez de Barranquilla influyó ilegalmente en un proceso de disolución y liquidación de una empresa británica y sus filiales en Colombia (Zapata, 1872).

reclamaciones inglesas, aparentemente sencillos, tardarían años en resolverse. Esta tendencia se unió con una estrategia política para enfrentar los litigios internacionales, el control total del gobierno a la actividad judicial de los Comisionados, que llevó a una lentitud abrumadora en la solución del litigio. El Secretario de Estado, Santiago Pérez (1866), se refería así a los sucesos:

Hay además una circunstancia que resalta en las actas de las sesiones de la Comisión unida, y que hacía más imperiosa la necesidad de atender los reclamos introducidos oportunamente. Tal circunstancia es la especie de persistente lentitud con que tomaba las tareas examinadoras el Plenipotenciario granadino, y que contrastaba con la actividad constante del norteamericano (p. 540).

Esta perceptible lentitud no fue fruto del azar, sino a la actividad parsimoniosa tanto del ejecutivo colombiano como de los árbitros delegados por el Estado. Si bien no ha sido posible conocer las instrucciones enviadas al Comisionado colombiano, el hecho que se establecieran las indemnizaciones de este litigio en un marco político, marcado por una Comisión Mixta, puede vislumbrar los intereses económicos que había en el Comisionado. Colombia pasaba por entonces una época con grandes dificultades económicas y este proceso, en el que el Estado debía definir el monto de una serie de indemnizaciones, acarrea, tal como lo señalaba Pombo, un efecto directo sobre el erario. Es posible, que el Estado colombiano ordenara llevar los procedimientos de la comisión y del arbitraje en forma cautelosa, dejar pasar el tiempo y así evitar la presentación de nuevas reclamaciones.

De hecho, esta forma cautelosa, lenta e inexplicable también se evidenció en el caso *Cotesworth & Powell*, donde el Estado volvió a recurrir a la Comisión Mixta y, nuevamente, según lo refieren las Memorias al Congreso, hubo diversos retrasos por parte de los Comisionados y Árbitros designados por Colombia (Sánchez, 1875). Nuevamente es bastante extraño que, en medio de unas Comisiones Mixtas con visos de imparcialidad, sean los agentes designados por Colombia, los que, por una u otra razón, tengan que dimitir de sus cargos, declararse impedidos y retrasar el procedimiento de arbitraje.

Sin embargo, estos procesos muestran también una característica importante de la acción internacional del Estado, cada uno de estos casos ofrecía nuevos espacios de discusión internacional, que no solo ligaban la política internacional del país con el desarrollo jurídico internacional del arbitraje, sino que servían como una plataforma sobre la cual Colombia comenzaba a comprender su posición en el mundo y las alternativas que tendría para manejar su acción internacional.

En síntesis, estos episodios de carácter bilateral son una clara muestra de la manera en la que Colombia entendía los procedimientos arbitrales y la forma en la que influyó en la formación del régimen, pues podía acelerar o demorar las negociaciones según sus propias conveniencias políticas, tanto exteriores como interiores, y como en esa época no existía una separación clara entre los mecanismos políticos y jurídicos de solución de controversias, en ocasiones la actividad judicial quedaba relegada por los intereses de las cancillerías. Una circunstancia que fue bien aprovechada por Colombia y que le sirvió para reducir su vulnerabilidad ante el aumento generalizado de procesos arbitrales, no sólo en el país sino en la región (Urrutia, 1908).

3.3. Las lecciones del arbitraje internacional y la necesidad de legalización en el periodo 1826-1870.

El diseño institucional para el arbitraje planteado durante este periodo, enfocado en formulas ambiguas y una deficiente delegación de funciones, se tornó vulnerable a los impulsos económicos y comerciales de las potencias desde mediados de siglo. Además, puso en evidencia una serie de problemas que debían ser atendidos para fortalecer la legalización del régimen.

El primero de estos problemas fue la imposibilidad permanente de incluir el arbitraje como un mecanismo obligatorio entre los Estados Parte, así como la baja delegación que resultó para los mecanismos de solución de controversias. Este problema partió de la reticencia mexicana a establecer un mecanismo que estuviera por encima de su soberanía y resultó en formas ambiguas de regulación. Como consecuencia, los Estados limitaron la delegación de competencias jurisdiccionales y prefirieron, como finalmente ocurriría durante todo el siglo XIX, entregar dichas facultades a soberanos y gobernantes de las potencias, lo que era una práctica comúnmente desarrollada pero que mantenía una especie de superioridad moral de las potencias europeas sobre los recién creados Estados americanos.

Este problema refleja además un elemento común de cada uno de los Congresos Hispanoamericanos que se desarrollaron durante este periodo. Tanto los ideólogos del proyecto como quienes negociaron las cláusulas de cada uno de estos tratados, pensaron en la creación de una institución, casi a nivel de un supra-Estado, sin antes pensar en los fines y las funciones que debían regir la organización. De hecho, la ambigüedad finamente provocada por los Estados parte de las Conferencias sugiere la falta de consciencia de los negociadores en los fines y funciones de dichas instituciones, tanto así, que lo que debía convertirse en la

gran organización americana, que en su núcleo concentrara los intereses y necesidades de cada uno de los Estados, terminó por convertirse en un mero Consejo de Guerra.

Esta falta de confianza entre los miembros de las Convenciones derivó en un segundo problema, cada Estado se comportó como el sucesor inmediato de un virreinato español y expuso sus necesidades y vulnerabilidades desde una visión individual y autárquica. Es decir, cada Estado Parte en las Convenciones buscó resaltar sus diferencias más que aquellos elementos que los unían y generar mecanismos legales que se acoplaran a dichas diferencias, esta forma de institucionalización se reconoce como *modelos institucionales diferenciados*. (Kahler, 2012). En dichos modelos, las preferencias institucionales son expresiones de normas culturales profundamente asentadas, que son el reflejo de prácticas legales específicas de cada contexto local, pero en una sociedad de Estados hispánicos, como lo eran cada uno de los Estados que participaban de los Congresos, era muy difícil plantear diferencias en culturas jurídico-políticas tan similares.

Estos dos problemas señalan un hecho que esclarece el cambio de posición colombiana frente al régimen del arbitraje. En un principio, en forma un tanto idealista, el Estado colombiano se adelantó a la conformación de una institucionalidad fuerte, en la cual se establecieran reglas claras y obligatorias para la delegación, a un cuerpo imparcial y supremo, de las decisiones sobre cualquier controversia internacional que tuviera el país con sus vecinos. Sin embargo, el paso del tiempo, el aprendizaje de las negociaciones internacionales llevaría la posición de Colombia a un plano más realista.

El proceso, entonces, estuvo marcado más por la formación de un Consejo de Guerra Internacional, que por la conformación de una Organización Internacional formal, así ante la falta de unos fines determinados, este Consejo de Guerra, que tendría que establecer unas pautas obligatorias y determinar la delegación a un cuerpo imparcial de las decisiones y las diferencias que tuvieran los Estados miembro, se limitó a establecer un marco de diálogo entre los Estados y dejó la interpretación de cada Parte y, a negociaciones más o menos institucionalizadas, la solución de las diferencias. Como consecuencia, la legalización del régimen de arbitraje se redujo y permitió que los Estados actuaran en una forma más autárquica.

Ese fue el caso de Colombia, que evidenció que mientras más se debatía en las Conferencias y Congresos, menos obligatoriedad se determinaba, se disminuían las facultades de delegación y, por supuesto, en aras de mantener la soberanía de cada uno de los Estados, se reducía la precisión de las normas y reglas en torno a la solución de diferencias y el arbitraje, lo que condujo a desatender los procesos políticos y económicos de las potencias y

sus intereses en América. En este sentido, la posición del secretario Pombo, en 1857, de dar un vuelco total a la dinámica de institucionalización internacional, tenía todo el sentido. El Estado, debía estar pendiente de su organización interna, de su deuda y las abundantes reclamaciones que se generaban con un aumento de la inversión y presencia extranjera en el país.

En síntesis, ante un diseño institucional precario y con una baja legalización, el régimen de solución de diferencias a través del arbitraje quedó reducido a una serie de acuerdos bilaterales con el objetivo de defenderse de una acción militar, que reflejaban una cierta consciencia o costumbre regional sobre el régimen, pero deficiente para enfrentar la expansión comercial de las potencias, por tanto, la estrategia de Colombia debió ser flexible para poder mediar entre la promoción y desarrollo de sus objetivos de política exterior y las vulnerabilidades que representaba la acción judicial con las potencias.

En el desarrollo de esta sección señalé además tres problemas que complementan el análisis expuesto por Germán Cavelier, (i) la imposibilidad de incluir la cláusula de obligatoriedad del arbitraje, (ii) la desconfianza entre los Estados y (iii) la aparición de los litigios arbitrales de inversión, que permitieron modificaciones en la estrategia de política exterior de Colombia. En un comienzo, cuando la estrategia era la defensa del continente, la institucionalización del arbitraje se vio como un mecanismo idóneo para la solución de controversias entre los actores regionales, pero una vez se enfrentó la presión estadounidense y la actividad económica de las potencias, el arbitraje se convertía en una espada de doble filo, que podía afectar las ya bien desgastadas finanzas públicas. Por esta razón, la institucionalización del arbitraje como mecanismo de defensa de una reconquista no era eficiente para contrarrestar los nuevos riesgos de la actividad internacional del Estado, aunque se haya logrado la formación de una norma general sobre la obligatoriedad del mecanismo.

Capítulo 4

El arbitraje como elemento de la codificación del derecho internacional (1870-1899)

El alejamiento de Colombia a la conformación de una Consejo de Guerra Internacional y su experiencia en los litigios contra Estados Unidos y la Gran Bretaña, abrieron la visión hacía un nuevo objetivo del arbitraje. Ya no era necesario tener restricciones a la presencia extranjera en la región, por el contrario, era primordial regularla, normativizarla. En fin, se debía comenzar por establecer los fines de la organización que se quería crear, para luego establecer una estructura a través de funciones claras y determinadas que serían responsables

de dar forma a cada uno de los criterios de legalización. Así, la política exterior de Colombia a partir de 1870 se encargó de determinar los principios y reglas básicas del derecho internacional público y privado, y para eso, el arbitraje iba a ser una de las herramientas preferidas. Ese cambio es la base del presente capítulo.

4.1. El nacimiento de las Conferencias Panamericanas: Codificación y seguridad jurídica como elementos de la precisión del régimen de arbitraje.

Desde la finalización del Congreso de Lima en 1848, diversos personajes de todo el continente sostuvieron la necesidad de la conformación de una Asamblea General americana que, uniendo las tres secciones del continente, sirviera como base del desarrollo para los diferentes países. Andrés Bello, Juan Bautista Alberdi, José Victorino Lastarria o José María Samper (Lastarria et al., 1862), son solo algunos de los nombres de estadistas que escribieron artículos y tesis, y dictaron conferencias en favor de la idea del panamericanismo, sin embargo, no fue sino hasta el final de siglo cuando esta idea tomaría forma y llevaría a la política exterior del continente americano a vivir una de sus transformaciones más trascendentales.

En medio de un siglo plagado de revoluciones y cambios socioeconómicos a nivel mundial, los nuevos Estados latinoamericanos tuvieron que plantear nuevas formas de relación entre el continente y de interacción con las potencias extranjeras. La paz y la disuasión de la guerra aun eran importantes dentro de la configuración del régimen de arbitraje, pero era necesario darle contenido y sentido. En palabras de Uribe (1925):

(...) después de no pocas vicisitudes –originadas principalmente por las enormes distancias que separaban unos pueblos de otros, la tendencia a la disgregación, por obra de los regionalismos recalcitrantes, las guerras intestinas en casi todos ellos, las múltiples y graves cuestiones sobre navegación fluvial y determinación de fronteras, que engendraron guerras internacionales–, se ha ido desarrollando, desde el punto de vista internacional, político, económico y fiscal, jurídico, científico e intelectual, para estrechar, sobre la base de la igualdad y del respeto mutuo, los vínculos de amistad, de confianza y de cooperación y fortificar la solidaridad de la naturaleza y la historia que han creado entre las Repúblicas de este hemisferio. (p. 176).

En síntesis, el panamericanismo, la gran transformación de la política del continente en el último cuarto del siglo XIX, tiene tres elementos en su núcleo. En primer lugar, la llegada cada vez más abundante de inversión extranjera y la adquisición de deuda pública

para implementar diversos proyectos de infraestructura. En segundo lugar, la implementación de la Doctrina Monroe por parte de Estados Unidos y su participación directa en los asuntos continentales y, por último, el impulso continental a la codificación y legalización de la política americana. No existe ejemplo más claro de esta transformación que la Conferencia Internacional Americana de 1889, en que estos tres elementos se fundieron en un movimiento jurídico político, que años después llevaría a la creación de la Organización de Estados Americanos y, cuya base, era la solución de controversias, el arbitraje y la codificación de las reglas y principios internacionales americanos.

La invitación a la Conferencia llegó desde el Departamento de Estado de los Estados Unidos a finales de 1881, lo que evidencia un cambio significativo en la actividad multilateral del continente: por primera vez, los Estados Unidos tomaban el mando de las reuniones continentales. El Secretario de Estado del presidente Garfield, James G. Blaine, previa autorización del ejecutivo envió un importante comunicado a todas las naciones americanas, en el cual, mientras afirmaba el compromiso de Estados Unidos con la paz hemisférica, sostenía los ingentes esfuerzos de las Repúblicas americanas por la utilización del arbitraje para dirimir sus disputas y la necesidad de transformar estos esfuerzos en la creación de un sistema, que, en forma armoniosa, vinculara jurídica, política y económicamente a todo el continente (Brown Scott, 1922).

La Conferencia no había podido llevarse a cabo en 1882 como estaba planeado, por la muerte del presidente Garfield y por la apatía de las naciones latinoamericanas, pues los debates regionales en torno a los intereses de Estados Unidos fueron profundos y se mantuvieron por casi toda la década (Cavelier, 1960). Pero en 1889, luego de que el congreso norteamericano aprobara una nueva invitación, todas las naciones del continente asistieron a Washington para debatir ocho asuntos políticos y comerciales, entre los cuales estaba la adopción de un plan definitivo de arbitramento de todas las cuestiones, disputas y diferencias que pudieran existir entre las naciones americanas (Gantenbein, 1950, citado por Cavelier, 1960).

A primera vista, la invitación norteamericana pareciera una copia, aunque más robusta, de la invitación de Bolívar al Congreso Anfictiónico. Pero, el objetivo de los Estados presentes en la Primera Conferencia Internacional Americana era distinto. Ya no se buscaba la firma de un instrumento internacional que determinara la creación de una institución general, que fue el eje de los acuerdos regionales, sino establecer una serie de principios que otorgaran seguridad jurídica para las relaciones internacionales del continente, así como

allanar el camino para futuros tratados en temas tan diversos como patentes, marcas, derechos de aduana y comunicaciones (Yepes, 1930).

De esta manera, en cada una de las sesiones, los Estados organizaron comisiones para poder definir los acuerdos relativos a cada una de las materias, pero sin la necesidad de llegar a un tratado internacional. En estas comisiones que trabajaron temas muy variados, desde la conveniencia de celebrar tratados comerciales en los que se incluyera la cláusula de reciprocidad, la construcción de un ferrocarril panamericano, el establecimiento de un banco interamericano y, por supuesto, la adopción general de los tratados de derecho internacional privado suscritos en Lima (1877) y Montevideo (1888), se produjeron 19 resoluciones que serían las bases del derecho americano para el nuevo siglo (Yepes, 1930).

Cada una de estas resoluciones daba vía libre a la revisión de los tratados bilaterales o multilaterales que sobre estos temas se hubieran pactado entre los Estados que intervenían en la Conferencia y en algunos casos, como el de la creación del ferrocarril panamericano o del Banco Internacional Americano, se abría la puerta para la creación de comisiones de expertos que permitieran un análisis adecuado y técnico de las decisiones tomadas por los diplomáticos. De esta manera, a diferencia de las anteriores reuniones hispanoamericanas, la Conferencia de Washington se concentró en establecer los fines y funciones de cada una de las actividades comerciales y políticas que se planteaban, antes que crear una estructura robusta o un diseño altamente legalizado de institución.

Sin embargo, en el curso de las negociaciones, los Estados hispanoamericanos veían con desconfianza esta política “desinteresada” de los Estados Unidos. Tal como lo sostuvo Jesús María Yepes (1930), “en el fondo de su pensamiento político (de Estados Unidos) había ante todo un interés de dominación económica del nuevo mundo, mediante la constitución de un ‘zollverein’ o unión aduanera que diera preponderancia efectiva a los Estados Unidos sobre el resto de la América” (p. 90), además, la participación de Andrew Carnegie, magnate del acero y del transporte, como delegado diplomático de los norteamericanos daba un contenido práctico a este temor.

Así, aunque la idea era formar una serie de principios sobre las relaciones económicas del continente, el hecho que se proyectara la posición dominante de Estados Unidos aceleró la negativa de los países del sur del continente, quienes, con el liderazgo argentino, se opusieron abiertamente al plan aduanero y lo derrotaron en plenaria (Actas de la Conferencia Internacional Americana, 1890, Acta No. 44). Ante esta pérdida comercial, no hubo otra alternativa para los Estados Unidos que apegarse a una idea profundamente hispanoamericana: el arbitraje. En efecto, para permitir que el desarrollo de reglas y planes

comerciales más generales como la del banco, el ferrocarril, los derechos de patentes o el establecimiento de líneas de comunicación en el continente, era necesaria la respuesta común y voluntaria a la solución pacífica de las diferencias y el establecimiento de las reglas continentales para tal fin.

Para el momento en que se desarrolló la Conferencia de Washington, el arbitraje ya no sólo era un mecanismo amplia e históricamente conocido, sino una norma regional, sobre la cual, era necesario, afianzar su obligatoriedad y precisión. Aunque no estaba previsto en la Conferencia la conclusión de ningún tratado, a las reuniones llegó un proyecto de tratado de arbitraje, que estaba definido sobre la base de la obligatoriedad del mecanismo (Yepes, 1930). De esta forma, el arbitraje continuaría siendo uno de los temas más debatidos del continente y fuente de diversas necesidades de política internacional. Así, los delegados de los distintos Estados conformaron una red jurídica que reunía y soportaba la creación de diversos regímenes internacionales. El Proyecto de Tratado sobre Arbitraje era la base para un criterio de obligatoriedad mucho más robusto y contiene importantes aportes a la institucionalización del régimen, pues la consolidación de un régimen con mayor obligatoriedad y precisión era indispensable para que los Estados del sur y centro del continente pudieran hacer frente a la política expansionista estadounidense.

Sobre este punto, las negociaciones de la Comisión sobre Bienestar General y las críticas de Colombia a la posición mayoritaria son importantes para analizar el papel de Colombia en la Conferencia. La Comisión debatió la posibilidad de suscribir el Tratado de Arbitraje como base que sostuviera la obligatoriedad del mecanismo y a la vez, precisara su alcance. Durante las negociaciones, hubo dos posiciones, aquellos con Colombia a la cabeza que sostenían el arbitraje general, obligatorio para todo tipo de disputas internacionales y, la posición de la mayoría mantenida por Argentina y Brasil de un mecanismo limitado por la voluntad y el respeto a la soberanía (Actas de la Conferencia Internacional Americana, 1890).

De acuerdo con el delegado guatemalteco, fue un logro alcanzar un punto medio, en el que se hace referencia explícita a los temas que entrarían como base del arbitraje e incorporar la cláusula de la independencia como limitante (Actas de la Conferencia Internacional Americana, 1890, Acta No. 69). Los artículos 1 a 4 del instrumento ilustran la posición:

Artículo I. Las Repúblicas de Norte, Centro y Sud América, adoptan el arbitraje como principio de Derecho Internacional Americano para la solución de las diferencias, disputas o contiendas entre dos o más de ellas.

Artículo II. El arbitraje es obligatorio en todas las cuestiones sobre privilegios diplomáticos y consulares, límites, territorios, indemnizaciones, derechos de navegación, y validez, inteligencia y cumplimiento de tratados.

Artículo III. El arbitraje es igualmente obligatorio, con la limitación del artículo siguiente, en todas las demás cuestiones no enunciadas en el artículo anterior, cualesquiera que sean su causa, naturaleza u objeto.

Artículo IV. Se exceptúan únicamente de la disposición del artículo que precede, aquellas cuestiones que, a juicio exclusivo de alguna de las naciones interesadas en la contienda, comprometan su propia independencia. En este caso, el arbitraje será voluntario de parte de dicha nación, pero será obligatorio para la otra parte. (Primer Conferencia Internacional Americana, Documento 22, 1889).

Si bien estos artículos reflejan el grado de confianza que había surgido entre los Estados americanos y el interés que existía entre estos para ampliar el mecanismo a todas las cuestiones relacionadas con la acción internacional. La oposición colombiana evidencia un punto trascendental que limitó la efectividad del mecanismo planteado. Aunque en virtud a los fines de la Conferencia no se planteó un diseño institucional robusto, el reconocimiento como principio de derecho internacional del arbitraje y su obligatoriedad para todos los asuntos que no afectaran la independencia de los Estados contratantes, significó un cambio trascendental para la política exterior americana, pues estableció una guía de actuación, una base sobre la cual, los Estados de América negociarían a futuro los diversos pactos de arbitraje y perfeccionarían el régimen (Caicedo Castilla, 1961).

Este impulso de los norteamericanos inspiró la posición colombiana en la Conferencia. Colombia se opuso constantemente a las limitaciones impuestas al mecanismo y este hecho quedó reflejado, no sólo en las discusiones de la Comisión de Bienestar General, sino en el Salvamento de Voto que emitió Colombia al momento de deliberar sobre el Proyecto de Tratado. Para los delegados colombianos, la inclusión de la excepción del arbitraje cuando afectara la independencia de alguno de los involucrados en la contienda conllevaba mayores reservas que beneficios, pues dicha posición ponía en desventaja al Estado que no aceptara la obligatoriedad del arbitraje y anclaba al sistema la única consecuencia política para defender la independencia: la guerra.

El informe de la Comisión sustrae del arbitramento las cuestiones que comprometan la independencia nacional. A esta reserva, como a cualquier otra de igual naturaleza, la Delegación de Colombia está opuesta; no solo en cuanto, como ya se ha hecho observar, desvirtúa el principal objeto del convenio, sino por cuanto, además, coloca la nación más débil en la

controversia en una situación desventajosa. Porque si fuere la nación más débil la que se negara a arbitrar, no le quedará otro recurso, sino aceptar, bajo compulsión, las condiciones que el adversario más fuerte tenga a bien imponerle; y si fuere la nación más poderosa la que rehusare el compromiso, entonces carecerá el débil de los medios de obtener satisfacción. (Actas de la Conferencia Internacional Americana, 1890, Acta No. 69, Apéndice 7, pág. 845).

Con esta proposición, Colombia intentó limitar el impulso presentado por los gobiernos de Argentina y Brasil, pero a su vez, procuraba por aumentar el nivel de precisión en las normas del régimen. Pues establecer la reserva de la independencia, se incorporaban al proyecto vías de interpretación, que no eran conformes con el desarrollo de la política exterior de Colombia en ese momento. Por tanto, Colombia agregó a su intervención la inclusión de la prohibición de la guerra de conquista, que a futuro será el caballo de batalla de Colombia en la Conferencia La Haya y la utilización del arbitraje como último recurso en una controversia internacional.

La experiencia que habían traído las reuniones anteriores, tanto en cuestiones relativas a la paz continental, como en aquellos novedosos eventos científicos y jurídicos que llevaron a la codificación de otros regímenes, como el del derecho comercial internacional, permitió que cada una de las normas incluidas en el Proyecto tuvieran una serie de reglas con poca discrecionalidad. Por supuesto, en cuestiones de arbitraje siempre está el factor de la negociación, pero la elección deliberada de los actores en la Conferencia de Washington fue el resultado de una compleja elaboración normativa que no sólo hacía referencia al arbitraje, sino indirectamente a cada uno de los regímenes internacionales que se estaban formando.

Aunque la posición de Colombia resaltó los vacíos a los que se había llegado en la negociación, el hecho que se especificaran cuáles eran los asuntos que no estaban relacionados con la independencia de los Estados, dio como resultado el acuerdo sobre la precisión de dicha expresión. Así, la enumeración de las materias sobre las cuales el arbitraje era obligatorio (privilegios diplomáticos, límites, territorios, indemnizaciones de derechos de navegación y sobre la interpretación de tratados), es una evidencia de la manera como los delegados de las Conferencia querían limitar la incertidumbre y hacer del arbitraje un mecanismo eficiente y, a pesar de las críticas, Colombia apoyó el proyecto de la mayoría, pues al menos reflejaba un interés por la regulación de este mecanismo de solución de controversias.

Finalmente, en relación con el criterio de delegación, el Proyecto fue novedoso, aunque no estableció un nivel específico, ya sea a través de una organización o tribunal

formal, (como siempre se había buscado y se buscaría sin éxito en las Conferencias de Paz de La Haya) pues los delegados en Washington definieron, en los artículos 7 a 9, todo un sistema de delegación legal, tal como se presenta a continuación:

Artículo VII. La elección de árbitros no reconoce límites ni preferencias. **El cargo de árbitro puede recaer, en consecuencia, sobre cualquiera Gobierno que mantenga buenas relaciones con la parte contraria de la nación que lo escoja. Las funciones arbitrales pueden también ser confiadas a los Tribunales de justicia, a las corporaciones científicas, y los funcionarios públicos, y a los simples particulares, sean o no ciudadanos del Estado que los nombre.**

Artículo VIII. El tribunal puede ser unipersonal o colectivo. Para que sea unipersonal, es necesario que las partes elijan el árbitro de común acuerdo. Si fuere colectivo, las partes podrán convenir en unos mismos árbitros. A falta de acuerdo, cada nación que represente un interés distinto tendrá derecho de nombrar un árbitro por su parte.

Artículo IX. Siempre que el tribunal se componga de un número par de árbitros, las naciones interesadas designarán un árbitro tercero para decidir cualquiera discordia que ocurra entre ellos. Si las naciones interesadas no se pusieren de acuerdo en la elección del tercero, la harán los árbitros nombrados por ellas. (Primer Conferencia Internacional Americana, Documento 22, 1889).

En este sistema de delegación, no solo los gobiernos o instituciones internacionales formales podrían ser competentes para dirimir un conflicto, por primera vez, los Estados americanos presentaron un modelo de delegación en el cual se podía incluir, y se dejaba a decisión de los Estados, todo tipo de corporaciones y ciudadanos que, por su experiencia pudieran ser catalogados como árbitros. Este es solo un ejemplo de la cristalización de la costumbre internacional en manos de las Conferencias Americanas.

Esta descripción del modelo de legalización del régimen del arbitraje en la Conferencia de Washington ofrece una imagen que complementa la visión general que ofrece la bibliografía consultada, en especial los textos de Cavelier, Yepes y Caicedo Castilla, quienes evidencian los puntos centrales de las negociaciones ocurridas entre octubre de 1889 y abril de 1890. Así mismo, se puede observar cómo en cuestión de treinta años, los Estados latinoamericanos, incluido Colombia, ampliaron la concepción del arbitraje y la solución pacífica de controversias con el fin de fortalecer el mecanismo y hacer frente a los riesgos que el fin de siglo representaba, en especial, la expansión comercial y política de Estados Unidos.

De hecho, la formulación de un proyecto de tratado, con fórmulas obligatorias, precisas y con mecanismos de delegación jurisdiccional novedosos, puede ser visto como las respuestas a cada uno de los problemas planteados en el capítulo anterior. La Primera Conferencia Americana sería, en síntesis, un acuerdo de voluntades sobre las cuestiones más importantes del continente y el espacio ideal para fijar, al menos en el plano jurídico, los principios de la política exterior americana, tanto así que, en una resolución adicional, se acordó la invitación a los Estados de Europa para solucionar las diferencias entre los continentes de forma amistosa, a través del arbitraje.

La Conferencia de Washington marcó un punto trascendental en la formación del régimen internacional del arbitraje, así como de otros regímenes regionales. Los Estados parte de esta conferencia reconocieron la necesidad de plantear los fines de la institución antes que determinar sus normas, funciones y estructura, hecho que fue significativo para la actividad internacional de Colombia, pues a partir de un análisis de cada uno de los puntos fijados en la invitación a la convención, los delegados colombianos pudieron comprender si era necesario establecer mecanismos de obligatoriedad, precisión y delegación de funciones. Es decir, si era necesario crear una organización -o varias- o si, por el contrario, tal como sucedió era preciso mantener las Conferencias Panamericanas como espacios de discusión multilateral.

4.2. El regreso de la diplomacia colombiana al centro de la institucionalización del arbitraje.

En el acápite anterior se presentaron tres elementos del panamericanismo que permitieron la modificación de la conducta latinoamericana hacia la institucionalización del arbitraje. La manera en la que el Estado colombiano tomó partido en medio de esta transformación americana marca un cambio en el desarrollo de la política exterior del país y hace evidente la necesidad que tenía la diplomacia colombiana en regresar, en forma activa, al centro de la institucionalización del arbitraje. Nuevamente, la adaptación, fue esencial para que la política exterior del Estado se enfocara en la consecución de sus objetivos.

La falta de eficiencia que habían prestado las conferencias hispanoamericanas y los constantes diferendos por cuestiones comerciales que atravesó el Estado entre las décadas de los años sesenta y setenta, habían marcado un cambio en la dirección diplomática en torno al arbitraje. Sin embargo, el éxito diplomático que había tenido el país en otro de los litigios que lo enfrentó a Estados Unidos, conocido como el *Arbitraje del Vapor Montijo*, voltearía

nuevamente la balanza en favor de la solución de controversias y del arbitraje, propiamente dicho (Rueda, 1876). Aunque en el plano jurídico se perdió el litigio, la importancia de esta controversia radica en que a través de este Colombia encontraría una estrategia que le permitiera acercarse a los Estados Unidos de una forma más cordial, imparcial y práctica, así lo resumía la Secretaría de Estado:

The new minister came, or did come, and, on the 24th day of July, 1873, presented his credentials to the President of the Union, in public audience. He is the honorable William L. Scruggs, a person, in all respects, of the highest esteem. His courteous character has made easy and not vexatious (offensive) a discussion so delicate and unpleasant (ungrateful) as that which has its origin in the impressment (capture) and occupation (detention) of said ship by revolutionists; and, although no conclusion satisfactory to both parties had been arrived at, he at once entertained the proposition which I had just made him—seeing that we were unable to adjust differences after along conference—to submit the point to the decision of arbitrators. But, as he wanted instructions, in order to a formal acceptance of the proposition, he had asked for and was awaiting them. He is now absent, and upon his return or before, (his return,) he will be in readiness to give his definite answer (Office of the Historian, 1874, párr. 1)

Aunado a lo anterior, para 1880 el mayor riesgo que vislumbraban los Estados hispanoamericanos, la reconquista española, se había diluido en los diversos acuerdos de reconocimiento de la independencia que había firmado España por esa época.⁹ A partir de entonces, el Estado colombiano se centró su atención en la utilización del arbitraje como base de una política exterior diferente. Basta la simple lectura de la circular que la Cancillería colombiana envió a todos los gobiernos del continente para invitarlos a un segundo Congreso de Panamá, para resaltar la importancia de este evento:

Estados Unidos de Colombia – Secretaria de Relaciones Exteriores –
Cartagena, 11 de octubre de 1880.

Señor Ministro:

Adjunto encontrará su excelencia una copia auténtica de la Convención celebrada en Bogotá el 3 de septiembre último entre el gobierno de Colombia y el de Chile, por virtud del cual las dos repúblicas se comprometen a perpetuidad a allanar cualquiera dificultades o controversias que puedan suscitarse entre ellas, por el medio humanitario y civilizado del arbitramento,

⁹ Para aquel momento España había reconocido a México (1836), Ecuador (1840), Chile (1844), Venezuela (1845), Bolivia (1847), Nicaragua (1850), Argentina (1858), Costa Rica (1859), Guatemala (1863), Salvador (1865), Perú (1865) y Paraguay (1880); y pronto reconocería a Colombia (1881), Uruguay (1882) y Honduras (1894). (Yepes, 1930)

y a recabar de los demás pueblos hermanos la celebración de convenciones mutuas semejantes a aquella, con el objeto de eliminar para siempre del continente americano las guerras internacionales.

Mi gobierno, iniciador de esta medida, la considera de tanta importancia, que no ha querido perder un solo momento en ponerla en conocimiento de todos los demás de América, para que cuanto antes puedan adherirse a ella y quede adoptado como parte esencial e integrante del Derecho Público americano el principio que la referida convención encarna.

La paz es una necesidad especialísima para la América española, y hay anhelo visible de obtener este inapreciable bien y conservarlo de un extremo a otro de nuestro continente. En efecto, hácese grandes esfuerzos en dondequiera para diseminar la instrucción pública en las masas populares y desarrollar el comercio y la industria, al propio tiempo que se atacan con energía inveterados elementos de discordia. El orden así se va cimentando sobre bases sólidas, al paso que se extiende el conocimiento y se afianza la práctica genuina de las instituciones republicanas. (Yepes, 1930, p. 53).

Aunque todavía se resalta la capacidad del arbitraje como elemento disuasivo de las guerras, la importancia del mensaje radica en que desde la presidencia se exponía la necesidad del arbitraje como una herramienta que asegurara la seguridad jurídica, las reglas y normas entre Estados. En su mensaje al Congreso, el Presidente Núñez expuso con claridad los distintos diferendos que se encontraban vigentes por cuestiones de límites (Costa Rica y Venezuela) y por el rompimiento de la neutralidad en la Guerra del Pacífico (Chile), y señaló el arbitraje y la posición de Colombia en torno a esta institución como un elemento esencial de la política exterior del país (Núñez, 1881).

De hecho, Colombia procuró la firma de sendos tratados de arbitraje, no sólo con los Estados con los cuales se hallaba enfrentado, sino también con algunos Estados de Europa. (Cavelier, 1960). Pero esta estrategia no se resumiría a los acuerdos bilaterales o multilaterales que se pudieran alcanzar y sería implementada en los procesos arbitrales que enfrentaría Colombia a partir de 1870. Aunque se ha llegado a criticar la posición de Colombia en la Conferencia de Washington, la delegación colombiana¹⁰ concentró sus esfuerzos en la política macroeconómica y la solución de disputas. Su participación en las comisiones ejecutiva, de Unión Aduanera, de Comunicaciones en el Caribe, del Ferrocarril, de Patentes y Marcas, Monetaria, del Banco Interamericano y de Bienestar General (Actas de

¹⁰ Compuesta por José Marcelino Hurtado, quien previamente había sido agente del Estado en los arbitrajes de mediados de siglo; y los exministros de relaciones exteriores Carlos Martínez Silva y Clímaco Calderón, expresidente de la República y quien fuera delegado posteriormente a la Comisión Monetaria de Washington y a la Conferencia Postal Universal (López de Mesa et al., 1942)

la Conferencia Internacional Americana, 1890)¹¹ es evidencia de la importancia de estos asuntos para el país y, sobre todo, de una política exterior consistente en mejorar las relaciones con los Estados Unidos luego de los litigios de mitad de siglo.

Este cambio de perspectiva, que quedó marcado con los instrumentos internacionales firmados, la vocación por la actuación judicial internacional y la actividad diplomática en la Conferencia de Washington. Pero además puede ponerse en evidencia en el desarrollo de algunos procesos de arbitramento bilaterales que se desarrollaron por esta época.

Tres controversias son importantes para evidenciar la manera que Colombia utilizaba el arbitraje en este periodo. En el primer arbitraje con Venezuela, resuelto en 1891, los Estados recurrieron a la Corte Española para que sirviera como árbitro, alejándose de la intención norteamericana de influir en el litigio, quizás por una cuestión práctica, pues quienes tenían los documentos, órdenes y decretos relativos a la posesión de las tierras en América era el gobierno Español, pero lo más importante para señalar en este punto, es la vocación Colombiana por la resolución pacífica de controversias sin intervención del ejecutivo, como ocurrió en los litigios previos.

El presidente Zaldúa y el Secretario de Relaciones Exteriores, Quijano Wallis, le afirmaron al abogado de Colombia, Aníbal Galindo: “En suma, el Presidente, como Jefe de la Nación, sentiría menos por su parte la pérdida total o parcial del pleito, que el sonrojo de que la República se viera expuesta a rectificaciones que pusieran en duda la lealtad de su palabra y su proceder” (López de Mesa, et Al, 1942, pág. 437). Esta orden no puede entenderse sin el reflejo de la “injustificada” lentitud con la que se manejaron los litigios previos y muestra el cambio en la política exterior del país, por un arbitraje independiente sin importar las consecuencias.

El diferendo limítrofe con Costa Rica ampliaría esta función y, sobre todo, se enmarcaría en una contención a la expansión estadounidense en los asuntos americanos. Luego de varios años de negociación infructuosa de los límites, el 25 de diciembre de 1880, Colombia y Costa Rica decidieron firmar un tratado de arbitraje, en el que nombraban Umpire al Rey de Bélgica o, en caso de no aceptar dicha proposición, al Rey de España (López de Mesa, et Al., 1942). De acuerdo con lo que señala Sánchez (2016), estas designaciones causaron un revuelo en el Departamento de Estado de los Estados Unidos que,

¹¹ Al respecto, es preciso resaltar la calidad jurídica y diplomática de los delegados colombianos en las Conferencias, misma que puede verse reflejada en el Informe a la Comisión de Comunicaciones en el Caribe o en el Discurso frente a la Comisión de Unión Monetaria (Actas de la Conferencia Internacional Americana, 1890, Acta 49, Apéndice 3 y Acta 53).

en un argumento propio de la Doctrina Monroe, no veía lógico que dos naciones americanas llevaran una controversia fuera de su competencia.

Sin embargo, por poco más de una década, el Estado colombiano utilizó este arbitraje, como estrategia para poder negociar diplomáticamente entre dos políticas paternalistas, la estadounidense marcada por el *Panamericanismo* y la española, reconocida como *Hispanoamericanismo*. Más allá de acoger una política española, que era más un ideal del Reino por acercarse a sus antiguas colonias, Colombia estaba interesada en el panamericanismo, pero no veía con buenos ojos, todos los intentos, cada vez más reales, de intervención norteamericana en el Istmo de Panamá (Sánchez, 2016).

Los acuerdos y tratados de comercio firmados a mediados de siglo, así como las pretensiones de Estados Unidos en Nicaragua y Costa Rica afianzaban un sentimiento anti-conquista frente a los americanos, que se intentó combatir a través de la cercanía y amistad con España, a quien finalmente se delegó el arbitraje en 1886, pero que nunca pudo llevarse a cabo. Por lo que las partes acordaron, que el arbitraje lo llevara la República Francesa, quien lo entregó el 11 de septiembre de 1900 (López de Mesa, et Al., 1942).

Otro de los casos, en los que Colombia utilizó el arbitraje como herramienta de negociación diplomática, fue el renombrado caso Cerruti o *La cuestión italiana*. En todo el proceso de Cerruti, –llevado en contra del ciudadano italiano Ernesto Cerruti, por el presunto delito de Rebelión–, tanto en las negociaciones diplomáticas, como en la aplicación de la mediación y finalmente el arbitraje, se pueden observar la excelente actividad diplomática de Colombia, a pesar de la deficiente defensa jurídica (Cavelier, 1960). En sí mismo, el proceso por rebelión pasó a un segundo plano, luego que un buque de guerra italiano se apostara en el puerto de Buenaventura, bajo amenaza de bombardeo, en caso de no poder tener acceso a un diálogo con su ciudadano. En ese momento, Italia mostró, en todo su esplendor, los rescoldos de la diplomacia cañonera, que permitía a las potencias tomar ese tipo de acciones para reclamar sus derechos o los de sus ciudadanos.

No obstante, Colombia, conociendo su posición de desventaja militar, activó todos los recursos diplomáticos y políticos a su disposición. En una primera maniobra, alertó a todos los Estados acreditados en Bogotá de las acciones italianas y asumió la bandera de la solución pacífica de controversias, aunque eso le costara el bombardeo del puerto. Posteriormente, habiendo ganado espacio de negociación se acercó nuevamente a España, para lograr la mediación, dejando de lado a los Estados Unidos, quienes a futuro participarían en la etapa de arbitraje, en donde finalmente ganaría el reconocimiento de los perjuicios causados a la soberanía por parte del Reino de Italia.

La manera en la que Colombia llevó el proceso, sin anticiparse a mecanismos utilizados en el pasado con Gran Bretaña y Estados Unidos, aunque mellaran en la velocidad del proceso, sirvieron para establecer y consolidar los principios debatidos en el Congreso de Washington y para jugar un papel trascendental en la consolidación de la legalización del arbitraje. Para el Estado colombiano, la aplicación del régimen del arbitraje era primordial ante las infracciones al derecho internacional, pero su reclamación debía hacerse por las vías jurídicas, luego de las lógicas negociaciones diplomáticas (Cavelier, 1960).

Pero también era necesario que la diplomacia no se apartara de lo jurídico. En efecto, desde el primer momento de la mediación y el arbitraje, el gobierno de Colombia envió diversas instrucciones a sus abogados y Ministros Plenipotenciarios acreditados ante Estados Unidos, España e Italia, con las cuales pretendía dar forma a los distintos asuntos que se sometían al litigio. Esto no quiere decir que se manipularan los procesos, pero sí que la cancillería mostraba la necesidad de mantener un control total sobre todos los aspectos del caso, cuestión que es vital a la hora de enfrentar un procedimiento de este tipo y que Colombia practicó por primera vez en este litigio.

Con estos tres ejemplos, puede verse como la cancillería colombiana en las dos últimas décadas del siglo XIX modificó los objetivos de política exterior frente a la institucionalización del arbitraje. En lo multilateral, Colombia propuso la utilización del arbitraje como un mecanismo más de la actividad de codificación del derecho internacional y como herramienta jurídica necesaria para la consolidación de un sistema internacional pacífico, con reglas claras y respetadas. En lo bilateral, Colombia utilizó el arbitraje como parte de sus estrategias de negociación diplomática, respetando los principios de independencia y autonomía judicial, primero hizo frente a las dos políticas paternalistas, el panamericanismo y el hispanoamericanismo, y luego, en *la cuestión italiana*, buscó fijar uno de los principios básicos de su política exterior a futuro, la solución pacífica de controversias en todas las cuestiones internacionales y la eliminación del cobro coactivo de las deudas públicas a través de la diplomacia cañonera.

4.3. Un régimen finamente provocado. El significado de la Conferencia de Washington

A lo largo de este capítulo se pudieron observar las dos caras de la política exterior de Colombia en cuanto al arbitraje. Una política exterior que había madurado desde los congresos hispanoamericanos y las disputas comerciales de mediados de siglo, y que sirvió para consolidar una compleja red de regímenes legalmente institucionalizados en la región,

además de dejar valiosas enseñanzas para los delegados colombianos que aceptarían la invitación de la Conferencia de Paz de La Haya.

En poco más de veinte años, la diplomacia colombiana comprendió que el arbitraje y su institucionalización podía servir como una herramienta para la consolidación de las distintas iniciativas internacionales del país, pues aceleraba procesos de negociación, especialmente en temas comerciales, pero a su vez, podía ser un arma de doble filo, que debía manejarse con buen criterio. Por eso la participación de Colombia en Washington significó un avance para la conclusión de resoluciones más o menos obligatorias sobre mercaderías, extradición, navegación, bancos internacionales, construcción de infraestructuras transnacionales, patentes y propiedad intelectual, así como en elementos básicos de la codificación del Derecho Internacional, que dan cuenta de una compleja red normativa que influenciaba al arbitraje y establecía elementos básicos para la seguridad jurídica del continente.

Pero a su vez, aunado a las controversias suscitadas con diferentes Estados, sirvió para que Colombia conociera mucho mejor su posición internacional y para que se aventurara a definir su papel en el sistema internacional. La amenaza de Estados Unidos, la capacidad de negociación diplomática, la formulación de teorías y doctrinas internacionales que tuvieron auge en este periodo, van a terminar por consolidar la participación de Colombia en la última etapa de estudio, el momento en el que el país, por primera vez, se enfrentaría a una reunión de carácter mundial.

Así mismo, estas actividades demuestran un cuarto elemento que se debe tener en cuenta al momento de analizar la legalización de un régimen internacional. De acuerdo con la teoría que sustenta esta tesis, solo hace falta revisar la mayor o menor obligatoriedad, precisión y delegación, para poder definir si una determinada institución internacional es más o menos legalizada. Pero lo que evidencia esta segunda etapa de la formación del régimen del arbitraje en América y la manera como Colombia lo incluía en su estrategia de política exterior, evidencian que el establecer fines claros y determinados son la base para establecer diseños institucionales que puedan permanecer en el tiempo, sin importar si la legalización se determina en forma amplia o limitada.

De hecho, los criterios de obligatoriedad, precisión y delegación requieren de un análisis estatal sobre los fines de cada propuesta de institucionalización; sin estos, tal como ocurrió en los Congresos Hispanoamericanos estudiados previamente, se crean instituciones sin estructura, fáciles de acordar en las negociaciones, pero difíciles de sostener en el tiempo. El Congreso de Washington partió sobre la base de ocho fines determinados, que

condensaban las necesidades de los Estados americanos en ese momento, a partir de ahí, las negociaciones y los acuerdos pudieron abrir campo a los acuerdos que eran necesarios para crear y sostener instituciones que aseguraran jurídicamente los avances políticos del continente.

Capítulo 5

El arbitraje como herramienta de cambio del Orden Internacional (1899-1907)

Durante el siglo XIX, el mundo experimentó una serie de cambios que transformaron para siempre la manera en que los Estados y las sociedades interactuaban en la esfera internacional. A través de estos cambios, que pueden percibirse en los capítulos precedentes, el Sistema Internacional comenzó a gozar de una uniformidad política y cultural, a la vez que emergieron patrones sociales y económicos modernos, más complejos e interconectados. El presente capítulo intenta explicar cómo el arbitraje y la solución pacífica de controversias fue un elemento esencial de este cambio, que unió las dinámicas legalistas de América con el creciente enfrentamiento político, económico y militar de los europeos y sus colonias en Asia y África, y para esto, el mejor objeto de estudio son las Conferencias de Paz de La Haya.

5.1. La consolidación de los criterios de obligatoriedad y delegación de funciones administrativas: las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907.

Para entrar a analizar el último periodo de estudio, se debe regresar hasta 1870. Mientras que en América las relaciones internacionales comenzaban a sentir con mayor rigor la influencia de la Doctrina Monroe, en Europa, las potencias comenzaron una nueva era de colonización, un nuevo imperialismo que se enfocó en la extracción de los recursos, la producción y el comercio en África, Asia central y Asia pacífico. De acuerdo con Bayly (2004), este proceso imperialista iba acompañado de dos elementos. Por un lado, las potencias europeas se enfocaron en una revolución tecnológica, que tenía como base el desarrollo de armamento, por otro lado, este periodo estuvo marcado por la competencia geopolítica, no sólo entre las potencias, para consolidar su poder en los nuevos territorios conquistados o protegidos, sino entre las potencias y las élites locales, que promovían procesos nacionalistas.

Por primera vez en la historia, las conexiones globales entre mercaderes, políticos y organizaciones civiles se consolidaron y conformaron verdaderas instituciones de carácter internacional. La invención de los pasaportes, como mecanismo de control migratorio y

reflejo de la ciudadanía (Torpey, 2000), así como de las organizaciones y conferencias internacionales, hicieron parte de este proceso (Bayly, 2004).

En este marco de competencia, en la última década del siglo XIX, los Estados europeos comenzaron negociaciones para considerar las medidas prácticas para limitar la expansión militar y asegurar la paz, sobre todo, ante la evidente posición militar que representó la creación del Imperio Alemán luego de las guerras Austro-Prusiana y Franco-Prusiana (Patiño, 2013). Como se puede observar, mientras que en América el impulso por el arbitraje y la solución de controversias había sido un eje de la actuación internacional durante el siglo XIX, en Europa hasta ahora venía a institucionalizarse un el mecanismo con un objetivo común, la disuasión de la guerra.

La manera en que este objetivo fue planteado por el Zar Nicolás II, refleja la necesidad de los europeos de negociar el sostenimiento de una paz general y la reducción de la carrera armamentista. En efecto, la primera Conferencia de la Paz, reunida en La Haya en 1899, estableció el arbitraje como método ideal para el arreglo de las diferencias internacionales y la firma de dos acuerdos sobre el establecimiento de las leyes y usos de la guerra por tierra y mar. Sin embargo, la actividad del Imperio Alemán en la primera Conferencia de la Haya fue fundamental para limitar el alcance del arbitraje. Aunque era palpable, para todos los Estados europeos, que la utilización del arbitraje era un mecanismo eficaz para la solución de controversias internacionales y la consolidación de una mayor obligatoriedad del mecanismo; la discusión sobre la precisión de las normas y la delegación de la facultad jurisdiccional, fueron los puntos de discusión.

El contenido del tratado del 22 de mayo de 1899 resume con claridad esta posición. En los artículos 1 y 9, los delegados europeos plasmaron lo que hasta entonces veían necesario para la solución de controversias, la defensa da la soberanía, la voluntariedad y los intereses esenciales del Estado. En el artículo 1, se estableció que los mecanismos de solución de controversias se institucionalizaban “con el fin de impedir, hasta donde sea posible, que los Estados recurran a la fuerza” (Uribe Vargas, 2002, p. 64) y para empeorar las cosas, el artículo 9 señala, al referirse a la conformación de unas Comisiones de Información encargadas de facilitar la solución de las controversias que,

(...) en los litigios de orden internacional que **no comprometan el honor ni los intereses esenciales** que provengan de una divergencia en la apreciación en cuestiones de hecho, las potencias signatarias dispondrán que las partes que no hayan podido avenirse por la vía diplomática, instituyan, **hasta donde las**

circunstancias lo permitan, una Comisión Internacional de Información (...). (Uribe Vargas, 2002, p. 65).

La obligatoriedad del mecanismo de arbitraje, aun cuando se reconocía como eficaz, era nula en el plano material, pues la baja precisión en que se redactaron las normas y la cantidad de condiciones al establecimiento de las Comisiones de Información, reducían su efectividad. Esto mismo ocurrió con el establecimiento del Tribunal Permanente de Arbitraje (Uribe Vargas, 2002). Aunque la mayoría de los Poderes reunidos en La Haya votaron por el establecimiento de una Corte, la Conferencia decidió adoptar la posición alemana, de establecer una lista de árbitros en el marco de una institución con funciones de secretaría técnica. Así, sin la creación de una Corte, en el sentido tradicional del término, se daba alcance al desarrollo de la solución pacífica de controversias, pero se podía mantener la guerra como estrategia de seguridad nacional.

En todo caso, la creación de la Corte Permanente de Arbitraje aunque no determine mecanismos con mayor nivel de delegación de la función jurisdiccional para la solución de controversias, si constituyó un nivel alto delegación de la gestión administrativa, hecho novedoso en la conformación del régimen.

A pesar de lo anterior, una vez regresaron los delegados a sus respectivos Estados los intereses por el establecimiento de los mecanismos de pacíficos de solución de controversias sucumbieron ante los intereses coloniales y económicos, en especial podemos resaltar la guerra de las Repúblicas Boers y la guerra rusojaponesa, que echarían al traste, las iniciativas imperiales por la paz (Pérez Triana, 1908). Tal como se evidencia en el siguiente gráfico, todas las Potencias incrementaron sus gastos militares y en algunos casos, como el de Estados Unidos, lo hicieron en más de un 200%, calculado en millones de francos:

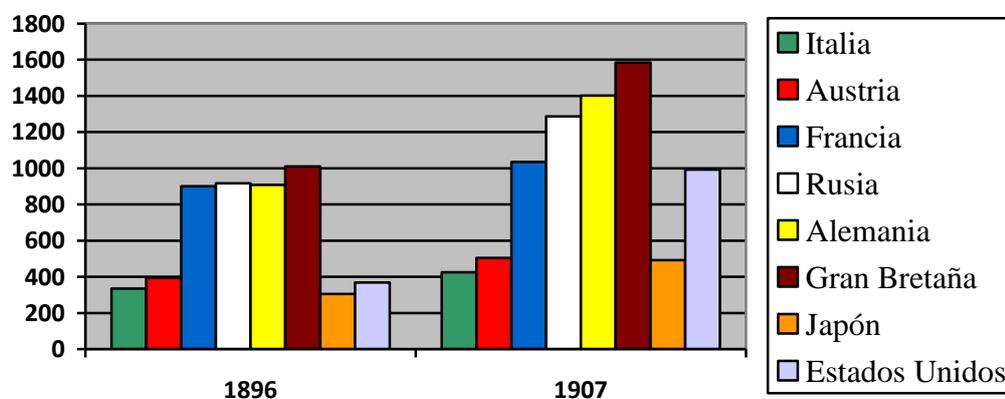


Diagrama 4. Tomado de Pérez Triana, 1908, p. 74-75.

El llamado a la paz vendría de un nuevo lugar, alejado de los conflictos internacionales y predicando una política cada vez menos aislacionista, el presidente de Estados Unidos. La Segunda Conferencia de Paz de La Haya, celebrada en 1907, congregó por primera vez a todos los países de América. En cuanto al arbitraje, la invitación del gobierno ruso resumía las necesidades de esta nueva reunión:

El Gobierno Imperial Ruso, creyendo que es necesario examinar únicamente aquellas cuestiones que son de urgencia manifiesta por indicarlo así la experiencia de los años recientes, y sin tocar cuestión alguna relativa a la limitación de las fuerzas militares y navales, propone como programa de la Conferencia, los siguientes puntos principales:

I. Estudio de las mejoras que deben introducirse en las disposiciones de los convenios relativos al reglamento de la Conferencia internacional, en lo que se refiere al tribunal de arbitraje y a la comisión internacional de investigación. (Pérez Triana, 1908, p. 4-5).

A primera vista, pareciera que las condiciones sobre las que trabajaron los delegados en la Conferencia de 1907 eran limitativas para la estructuración de la institucionalización del régimen, pues dejaban de lado los criterios de obligatoriedad y de delegación tratados en 1899, y definían el objeto de la Conferencia en la preparación de los distintos elementos de precisión, sobre todo, del reglamento de la Corte Permanente de Arbitraje.

No obstante, en los convenios sobre el establecimiento formal de la Conferencia y la división de tareas, se abrió la posibilidad de incluir nuevas proposiciones en torno a los tres temas centrales del encuentro: la solución pacífica de diferencias, el derecho de la guerra y la reducción de los armamentos (Brown Scott, 1917). En el marco de estas nuevas proposiciones, la comisión que trató el tema del arbitraje, presidida por los delegados de Francia y Alemania y en la que participó como miembro de la mesa directiva el representante de México (Pérez Triana, 1908), consideró cuatro puntos que fueron trascendentales en la legalización del régimen: el establecimiento del arbitraje obligatorio, la elevación del arbitraje como deber de los Estados, la reglamentación del arbitraje para saldar deudas públicas y la precisión del reglamento de la Corte de Justicia Arbitral (Urrutia, 1908).

La delegación de autoridad legal se debatió entre Estados Unidos, la totalidad de los Estados americanos, Dinamarca, Francia e Inglaterra, por un lado, y los Imperios Alemán, Austrohúngaro y Otomano, por el otro. El proyecto tripartito, propuesto por República Dominicana, Brasil y Portugal, se centraba en el establecimiento de un arbitraje amplio y obligatorio sobre todas las materias jurídicas que confrontaran a los Estados, pero sus

detractores alegaron cuestiones de seguridad nacional y de inseguridad jurídica su establecimiento (Brown Scott, 1917).

Sin embargo, aunque el arbitraje obligatorio ya era reconocido por todas las potencias participantes de la Conferencia, la discusión se concentró en las limitaciones políticas de su adecuación. Para la delegación alemana, la ausencia de estándares de coordinación para asegurar los intereses colectivos de los Estados hacía inicu la obligatoriedad del mecanismo, los alemanes afirmaban:

Las ideas han evolucionado; los principales adversarios anteriores del arbitraje obligatorio admiten ya este, sea con ciertas reservas, sea en forma de tratados particulares, sea en forma de cláusulas sobre arbitraje incorporadas en tratados especiales. Vamos más lejos aún: si es cierto que el arbitraje obligatorio en nuestro concepto debe quedar limitado cuando se trata de cuestiones políticas internacionales, debe ser irrestricto para los casos en que ninguna forma estén comprometidos el honor ni los intereses especiales de los Estados. (...) El compromiso que se va a contraer es ilusorio; aquellas palabras intereses vitales, independencia, honor, etc; tienen muy vaga significación, sobre todo cuando se trata de aplicarlas a cuarenta y cuatro Estados tan diferentes los unos de los otros; (...) la negativa a aceptar el arbitraje será comentada, y en caso de ser mal interpretada originará nuevas discordias. (Urrutia, 1908, p. 126-127).

Las potencias americanas, respaldadas por el poder de negociación norteamericano, secundaron los beneficios del arbitraje y la sanción política a su incumplimiento. Aunque reconocían que los proyectos dejaban un margen de discrecionalidad en los Estados, pues permitía que en los tratados bilaterales se establecieran reservas y excepciones, afirmaban su posición en el hecho que la mayoría de las obligaciones internacionales contienen estas cláusulas, para preservar el orden soberano de los intereses estatales.

La votación en favor del arbitraje obligatorio fue de 32 contra 9 (Crespo, 2008), con el importante impulso de las 19 naciones americanas. Sin embargo, la falta de unanimidad restringió la posibilidad de ascender este principio a un tratado y, por tanto, debilitó la legalidad del mecanismo, que quedó estipulado como una obligación exhortativa, que reconocía la obligatoriedad del arbitraje tanto para solucionar un conflicto, como para la interpretación del derecho internacional (Urrutia, 1908).

El reconocimiento de la obligatoriedad del arbitraje, así como el ofrecimiento de mecanismos que permitieran su aplicación general fue la base de las negociaciones y proyectos que se presentaron en la Conferencia. Dos proposiciones americanas resaltaron en las reuniones de La Haya. Perú propuso como deber, que terceros Estados ofrecieran el mecanismo de arbitraje entre dos potencias en conflicto, mientras que Argentina y sobre todo

Colombia, elevaran la obligatoriedad del arbitraje frente a las deudas públicas (Pérez Triana, 1908).

Sin embargo, en medio de la Conferencia prevalecería la Proposición Porter, en la que se reconocía el arbitraje como primera instancia para reclamar las deudas, pero no eliminaba la opción de la fuerza. Las potencias, preocupadas por sus acreencias, precisaron regla claras y determinadas frente a este aspecto. Según el razonamiento de los delegados de las potencias, nada era mejor que permitir el cobro de deudas por la fuerza, como un mecanismo subsidiario al arbitraje, tal como quedó determinado. Ante la impotencia de los delegados americanos, el arbitraje se constituía como un deber, pues los Estados debían acudir a él siempre que hubiera un conflicto, pero, en caso de no cumplir con el fallo o de imposibilidad manifiesta para cubrir las deudas, las potencias podrían utilizar la fuerza (Urrutia, 1908), en definitiva, la diplomacia cañonera seguía vigente.

Frente al último punto, el de elevar la institucionalización de las atribuciones legales del arbitraje a un cuerpo independiente, los delegados americanos alentaron la proposición para la consolidación de dos Cortes de carácter internacional: una Corte de Presas y una Corte de Arbitraje. En ese sentido, los delegados de Estados Unidos afirmaron:

La Corte de 1899 no es permanente, puesto que no está compuesta de jueces permanentes; no hay acceso a ella, puesto que hay necesidad de constituir la para cada caso particular; en fin, no es una Corte, puesto que no está compuesta de jueces. (Urrutia, 1908, p. 150).

La posición norteamericana se hacía evidente en el discurso pronunciado por James Brown Scott, delegado de la nación americana y que, en pocas palabras, expresó su total apoyo a la creación de una Corte, con todos los atributos jurídicos necesarios, para resolver las disputas internacionales, pues, al comparar la institucionalidad desarrollada en la Unión norteamericana, el delegado no veía ningún inconveniente a que existiera una delegación total y formal de autoridad legal en el ámbito interestatal:

In 1899 the American delegation co-operated earnestly, shoulder to shoulder, with the British and Russian delegations in the creation of the present Permanent Court, and it has appeared as plaintiff in two of the four cases tried before it. (...) The experience of the United States with its Supreme Court leads it to believe that a Court of Arbitral Justice can be created to decide international disputes between sovereign States of the family nations, just as surely and truly as the Supreme Court decides disputes of an international character between the states of the American Union. (Brown Scott, 1917, p. 235).

El delegado del Reino Unido acompañó la idea de establecer una nueva Corte que, junto al Tribunal creado en 1899, sirviera como institución de verdad permanente, con jueces establecidos por un periodo determinado y que ofreciera únicamente fallos en derecho. Sin embargo, esta proposición generó un problema adicional; la elección de los jueces. De acuerdo con Urrutia (1908), la Conferencia se dividió en tres mecanismos de elección. En primer lugar, un sistema alternativo, parecido a la actual estructura del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en el que se escogerían 17 jueces, 8 permanentes provenientes de las potencias y 9 que alternarían por periodos determinados.

En segundo lugar, se propuso un sistema de igualdad absoluta, en el que cada Estado podía sentar un juez de su nacionalidad, quienes alternarían en sus funciones en grupos de a tres magistrados. Por último, un sistema de elección interna, en el que cada Estado nombraría a un juez y entre los 44, escogerían los jueces que conformaran quorum para la Corte. No obstante, a pesar de las diversas opciones, la posición alemana se mantuvo y se limitó la institucionalización del régimen a la buena fe de los Estados.

A pesar del impulso por el establecimiento de la obligatoriedad del arbitraje, que es quizás, el elemento más importante de las Conferencias de La Haya, las diferencias entre las posiciones de los representantes del antiguo régimen (los Imperios Alemán, Austriaco y Otomano), los nuevos Imperios (encabezados por el Reino Unido) y las Repúblicas limitó la posibilidad de una mayor legalización del arbitraje. Tal como ocurría entre los Estados asistentes del Congreso de Panamá de 1826, los delegados en La Haya no establecieron prescripciones reglamentarias que determinaran un comportamiento considerado como inaceptable, sino que establecieron una regla general: no hostilizarse. Esta regla puede verse en forma clara en el artículo 38 del Tratado de 1907:

Artículo 38. En cuestiones de naturaleza jurídica y especialmente en cuestiones de interpretación o aplicación de convenciones internacionales, las Potencias Contratantes reconocen el arbitraje como el método más eficaz y al mismo tiempo el más justo para resolver controversias que no se hayan resuelto por la vía diplomática.

Consecuentemente, **sería deseable que**, en las controversias sobre las cuestiones anteriormente mencionadas, los Poderes Contratantes recurran, llegado el caso, al arbitraje, **en la medida que las circunstancias lo permitan**. (Negrillas fuera del texto).

Esta falta de precisión parecía remediarse con la posibilidad de acudir al arbitraje en todo tipo de controversias jurídicas e incluso, para resolver discrepancias entre las

interpretaciones de las normas internacionales. Pero, en el fondo, aun se guardaban rezagos de una política internacional apática a la cooperación y a las instituciones. Como puede verse, en esta última etapa del proceso de legalización del arbitraje en el siglo XIX, la sesión de la soberanía para asuntos jurídicos entre los Estados y la proscripción de la guerra entre las naciones aun necesitaba un impulso, pues las Potencias aun no estaban preparados para ofrecer mayores niveles de delegación de la autoridad legal.

5.2. Colombia en La Haya: ¿Detener a Estados Unidos o apoyar la configuración del nuevo Orden Internacional?

La asistencia a la Conferencia de Paz de La Haya de 1907 es un hito de la diplomacia y del ejercicio de la política exterior de Colombia que ha pasado desapercibido por los historiadores. En muchos casos, tan solo se menciona de pasada o simplemente se ignora, sin embargo, tiene tanto valor político como el Congreso de Panamá o la formación de las Naciones Unidas. Eventos de carácter internacional, en los que Colombia tuvo un papel fundamental a pesar de su limitado poder de negociación.

Colombia se presentó en La Haya con pleno conocimiento de su posición internacional, pero a su vez, con la certeza de encontrarse en medio de una transición geopolítica. El Orden Internacional que existía desde el Congreso de Viena de 1815, estaba viendo su ocaso a raíz de la presencia, cada vez más notable de dos potencias emergentes, Estados Unidos y Alemania. En el caso de los americanos, no es en vano que el mismo presidente Roosevelt instara al Zar Nicolas II la invitación a esta segunda Dieta Internacional y que, junto con el gobierno español, impulsara la participación de las repúblicas americanas (Crespo, 2008), pues en general, las pretensiones coloniales estadounidenses estaban interesadas en el margen de maniobra que pudiera tener en frente a los Estados americanos.

Para desgracia de la comunidad germana, la Conferencia fue otra oportunidad más, para que las Potencias europeas aislaran al Kaiser Guillermo II y su *weltpolitik*, hecho que estuvo acompañado de la firma de alianzas defensivas entre Francia y Rusia; y la bien conocida *Triple Entende* entre Francia, Rusia y Gran Bretaña. Tal como lo señala Patiño (2013), se configuraba el panorama prebélico que estallaría en 1914, aunque era paradójico que ninguno de los Estados aparte de mantener el equilibrio de poder, quisiera entrar en conflicto.

Con este marco de referencia, los delegados colombianos llegaron a los Países Bajos en medio de una encrucijada política. Por un lado, el impulso imperialista de Estados Unidos

en América era una cuestión de seguridad regional imposible de ignorar, por otro lado, la Conferencia era el escenario propicio para impulsar los principios de un orden internacional moderno, basado en la igualdad de los Estados, las instituciones, la cooperación, el comercio y la solución pacífica de controversias, pero que estaba impulsado, a su vez, por los Estados Unidos. ¿Cómo lograron los delegados colombianos superar este dilema?

Para contestar esta pregunta, propongo que los delegados colombianos utilizaron una estrategia de “bandwagoning”, es decir, usaron a su favor los efectos que habían causado las Conferencias Panamericanas y se apalancaron en sus principios para sostener una posición que fuera bien recibida por Estados Unidos, así como por los europeos, que veían en estas reuniones americanas un avance al desarrollo del derecho internacional. Esta estrategia puede evidenciarse en las minutas y memorandos de la delegación, en la cual se pone de relieve el doble papel que jugó Colombia en las discusiones.

En efecto, en su primera faceta, los delegados colombianos en La Haya, expusieron en forma elocuente el desarrollo de las instituciones americanas con relación a un Orden Internacional moderno. De hecho, Santiago Pérez Triana, delegado principal de Colombia, en su intervención durante la sesión de clausura del evento, resaltó los más de veinte tratados de arbitraje firmados en los Congresos Panamericanos, el terreno que se había ganado en América para la solución pacífica de controversias y las bases latinoamericanas para el fortalecimiento de un nuevo sistema internacional, basado en la supremacía del derecho:

(...) por razón del corto tiempo de vida propia que han tenido los países de la América Latina, por la inmensa extensión del territorio sobre el que ejercen su dominio político, hecho que neutraliza por sí solo el ansia de expansión territorial con detrimento de ajenas soberanías e independencias (...); los países de la América Latina se hallaban y se hallan, en condiciones mucho más favorables que las del viejo mundo para aceptar las fecundas modificaciones y reformas de que la civilización actual necesita para que los hombres gocen de verdadera libertad al amparo de la justicia. (Pérez Triana, 1908, p. 153-154).

Pero la supremacía del derecho, tenía que ir acompañada de varios principios, como el de la soberanía limitada y la igualdad entre los Estados. Estos principios se hicieron evidentes con la decisión de los delegados colombianos al analizar la propuesta de un tribunal internacional y permanente de justicia. Para Pérez Triana, no había nada más importante que la constitución de este tribunal, sin embargo, votaron en contra de esta proposición, por considerar que “en ella se violaba el principio esencial de la igualdad de las naciones como tales ante el derecho de gentes” (1908, p. 156).

En síntesis, estas proposiciones sentaron la base de la diplomacia colombiana en el siglo XX, más allá de concentrarse en los criterios de obligatoriedad, precisión y delegación del régimen internacional del arbitraje, los delegados colombianos conocían que ninguna de las herramientas jurídicas que se plantearan en la Conferencia podrían llevarse a cabo, sin un cambio fundamental en la manera como se entendía el Sistema Internacional de la época. Ese cambio fundamental, fue resumido poco después por Jesús María Yepes y Diego Uribe Vargas. De acuerdo con estos tratadistas:

No sobra recalcar la opinión de que la soberanía absoluta es incompatible con el derecho de gentes, y mientras ello se mantenga, está amenazada la paz, haciéndose cada vez más difícil la cooperación entre los pueblos.

(...)

La soberanía, como la conciben las naciones americanas, es una soberanía responsable, y limitada por el derecho objetivo y por la ley moral. (...) Por ello, la idea que los diversos Estados, aunque desiguales en extensión, población y poder, tienen, desde el punto de vista jurídico, el mismo valor...implica una hipótesis, a saber: la existencia por encima de las comunidades estatales, de un orden objetivo que fija los límites de su soberanía (...), que debe amoldarse al nuevo régimen de cooperación al cual se cuenta la vida internacional. (Yepes de Uprimny, 1980, p. 54).

Ahora bien, aunque la fuerza de estas declaraciones se hizo evidente durante las sesiones de la Conferencia de La Haya, los delegados colombianos también reconocían el riesgo que significaba apoyar a los Estados Unidos, en el desarrollo de este nuevo orden. En su segunda faceta, mucho más crítica, los delegados colombianos enfocaron los debates hacia dos circunstancias que determinarían la obligatoriedad del régimen: la Doctrina Monroe y la colonización, la interpretación de la Doctrina Drago, temas que ya habían sido tratados por las Conferencias Panamericanas (Yepes, 1930).

En cuanto a la Doctrina Monroe, los delegados colombianos, conscientes de la conmoción que causaría la posición colombiana, solicitaron al Canciller Alfredo Vásquez Cobo las instrucciones para adelantar la negociación de una declaración que prohibiera la colonización, no sólo de las Potencias europeas, sino de todas aquellas que tuvieran en su plan de política exterior esta práctica. La posición colombiana se concentró en un análisis histórico de la Doctrina Monroe y la manera en que su efectividad, permitió la libertad de los Estados americanos, a la vez que fortaleció la posición estadounidense en la región. Decía el delegado colombiano:

Con el crecimiento de la República Norteamericana ha sobrevenido un cambio radical en la política tradicional preconizada por el presidente Washington; hace mucho tiempo ya que los Estados Unidos han dejado de preocuparse tan solo por las cosas propias; hace mucho tiempo ya que han tendido los ojos y las manos en todas direcciones sobre el haz de la tierra, convirtiéndose ellos también a su vez en Potencia colonizadora, con dependencias separadas del suelo de la Unión por las aguas de los mares.

(...)

Por otra parte, en tratándose del Continente Americano, tenidos en cuenta los antecedentes de que hemos sido víctima, sí es a Colombia a la que le corresponde levantar su voz en esta reunión de todas las Naciones del orbe, para pedir que la declaración Monroe sea completada hasta su límite máximo de desarrollo lógico. No es la conquista europea, por ser europea, lo que es amenaza, lo que es peligro, lo que es injusticia; es la conquista en sí misma, violatoria de la soberanía y de la independencia, cristalización de la violencia en forma de mutilación, la que es injusta y la que es nefanda, ejércitela quien la ejercitare. (Pérez Triana, 1908, p. 28-32).

La necesidad de ampliar los principios de derecho internacional americano y la oportunidad que para esto tenía la Conferencia de La Haya, se hacía mucho más evidente con la segunda proposición, que se podría denominar, la Doctrina Holguín. En el marco de las negociaciones, los Estados Unidos promovieron la Doctrina Drago y señalaron que las deudas no podrían reclamarse por vía de las armas, sin que antes se hubiera cumplido con un procedimiento de arbitraje.

Como ya se estudió, esta proposición que recibió el nombre del delegado norteamericano, el Señor Porter, fue acogida por la Conferencia e incluida en el tratado de 1907. En todo caso, es importante verificar la posición colombiana. El general Holguín, jefe de la Delegación nacional en La Haya, se opuso con vehemencia a la proposición Porter, pues reconocía que, ante el aumento paulatino y permanente de la deuda externa en los países americanos, por vía de las inversiones en infraestructura, asumir el cobro por las armas, era clavarse una daga en la espalda:

Juzgamos nosotros, que si la proposición americana llega a ser aprobada por la mayoría de las naciones representadas en la Conferencia de la Paz, Colombia no podrá menos de aceptar el que las reclamaciones sean definidas y precisadas por un tribunal imparcial que más bien que tribunal de arbitraje, pudiera asumir el carácter de una Comisión investigadora; pero juzgamos también que en ningún caso ni por ningún motivo debemos nosotros aceptar de antemano la intervención armada para la recaudación de deudas, de ninguna clase, porque eso sería sentar un precedente que pudiera acarrear las más ominosas consecuencias.

(...)

Hay, pues, tres tesis distintas, que son las siguientes:

La tesis Drago que al sostener la inviolabilidad de la soberanía nacional la restringe a las deudas públicas representadas por bonos al portador; La tesis americana que consiste en el cobro forzoso después de agotados todos los recursos del arbitraje internacional; y la tesis sustentada por el General Holguín, que es la explicada en esta nota, que consiste en rechazar en toda ocasión y en todo tiempo el cobro compulsorio por medio de las armas. (Pérez Triana, 1908, p. 45-46).

De hecho, la Doctrina Drago, que había evolucionado desde su presentación en 1902, se fortaleció por la persistente interpretación del General Jorge Holguín, delegado colombiano en la Conferencia. Para Colombia, el cobro de las deudas públicas de los Estados por la vía armada era parte de un mecanismo arcaico y reservado para las potencias. Los Estados “débiles”, que no contaban con fuerzas militares y navales de importancia y que necesitaban del endeudamiento para fortalecer su infraestructura se encontraban en una posición de desventaja, si no se incluía el arbitraje para estos fines.

Debido a su posición en el sistema internacional, la delegación colombiana tuvo una participación limitada en la Conferencia de la Paz, Estados latinoamericanos como México o Brasil ocuparon mejores posiciones para los debates y pudieron atender de mejor manera sus necesidades políticas (Crespo, 2008). Sin embargo, la presencia de Colombia y su estrategia de apalancamiento le permitió acomodar sus intereses de política exterior. Era imperativo para Colombia mantener una dinámica de cooperación y colaboración entre las potencias y la instauración de un régimen general de solución de controversias que incluyera el arbitraje.

Al menos, este objetivo se cumplió, a pesar de que los debates sobre la Doctrina Drago y las guerras de conquista continuarían en la primera parte del siglo XX. Nuevamente, la flexibilidad de la política exterior colombiana fue importante para enfrentar las negociaciones de La Haya y fortaleció la posición de Colombia en las Conferencias Panamericanas que serían el núcleo de la acción multilateral de Colombia hasta mediados del siglo XX, cuando el nuevo orden mundial dejó de lado las Conferencias regionales y globales por la formación de organizaciones internacionales formales.

5.3. La importancia de las Conferencias de Paz de La Haya.

Las Conferencias de Paz de La Haya se desarrollaron en el marco de una crisis política internacional que inició con la creación del Imperio Alemán y culminaría sólo después de la derrota alemana en la Segunda Guerra Mundial. Los acuerdos a los que se llegaron en dichas conferencias, incluidos aquellos relativos a la solución pacífica de controversias tuvieron la

intención de finalizar la crisis a través de un acuerdo general, en el que no sólo las Potencias europeas tenían la palabra, sino en la que Estados como Colombia tuvieron voz y voto. Aunque los Tratados y acuerdos resultantes de las conferencias no tuvieron como objetivo la introducción de cambios radicales, si sirvieron para reconfigurar profundamente los derechos y obligaciones, la lógica de la guerra y los mecanismos para mantener el Orden Internacional.

Esta reconfiguración sería la base del Orden Internacional de la postguerra. En cuanto a los mecanismos de solución de controversias y, en específico, el régimen internacional del arbitraje, la participación de diversos Estados en las discusiones y negociaciones de las Conferencias permitió adaptar los instrumentos jurídicos y legales a las necesidades y vulnerabilidades de cada Estado, muestra de esto, fue la importante oposición de Colombia expresada en la “Doctrina Holguín” hacía el cobro por las armas de las deudas públicas. El fin de la diplomacia cañonera, para todos los asuntos internacionales, tuvo su origen en las intervenciones de los delegados colombianos en La Haya.

Algunos analistas consideran que la pérdida de Panamá dejó un trauma insuperable para la política exterior del país y que el Estado fue profundamente ingenuo para reposicionarse en la transición geopolítica que significó el ascenso de Estados Unidos como Potencia. Por ejemplo, en un trabajo reciente sobre la política exterior de Colombia se aseguró:

Colombia no supo medir bien los alcances de la nueva potencia y actuó con gran ingenuidad. Todavía convencida de su lugar de liderazgo en la región y de la fortaleza de su diplomacia, Colombia no entendió que los Estados Unidos estaba dispuesto a usar la mano dura para proteger y promover sus intereses sobre el canal de Panamá sin importar mucho las formas. (...) en vez de generar un sentimiento nacionalista resultado de la pérdida de Panamá –que nutriera una actitud revisionista del poder de Estados Unidos en la región y contribuyera a desarrollar una actitud crítica frente a su arrogancia y prepotencia–, optamos por bajar la cabeza y andarnos con cautela. (...) Para Colombia, la época del activismo político internacional había llegado a su fin. (Borda, 2019, p. 36-37).

Sin embargo, esta afirmación depende de cómo observemos la historia. La experiencia de las reuniones regionales y continentales permitió que los delegados colombianos asistieran a la Segunda Conferencia de Paz de La Haya con una consciencia plena de su posición internacional. Además, se cumplía con los deseos de Luis Carlos Rico (1903), Ministro de Relaciones Exteriores, quien había exhortado al gobierno a reactivar su actividad internacional después de la Guerra de Los Mil Días.

En las reuniones del verano de 1907, los Estados prepararon acuerdos para fortalecer el régimen de arbitraje establecido en 1899 y ofrecer herramientas para fortalecer la Corte Permanente de Arbitraje, Colombia no fue la excepción. El establecimiento del arbitraje obligatorio en las reuniones continentales y la intensificación de la delegación fueron las estrategias de base para la institucionalización del arbitraje en este último periodo de estudio. Aunque, esta estrategia no fue bien recibida por las Potencias emergentes de Europa, la acción de Colombia y las repúblicas americanas tuvo un peso trascendental para su incorporación.

En este marco, la participación de Colombia en La Haya se debatió entre la contención de Estados Unidos –como nuevo riesgo de seguridad regional– y el apoyo a la creación de un nuevo orden internacional, que abriría las puertas al conflictivo siglo XX. El régimen del arbitraje en este periodo se fortaleció a tal punto, que se convirtió en una herramienta de los Estados para la estabilización de un nuevo Orden Internacional, que aún tendría muchos retos, propios de la transición y reacomodamiento del poder en el siglo XX. La importancia de este mecanismo de solución de controversias y los retos a los que se hace referencia tienen eco en las palabras que el Zar Nicolás II pronunció años después a su Ministro de Relaciones Exteriores en vísperas del inicio de la I Guerra Mundial:

Lo recibiré a usted mañana a las seis. Se me ha ocurrido una idea para no perder este momento precioso. Se la contaré. Deberíamos intentar, mediante un acuerdo con Francia e Inglaterra y luego con Alemania e Italia, ofrecer a Austria la posibilidad de trasladar su disputa con Serbia al Tribunal de La Haya. Eso para no perder un momento antes de que se produzcan unos acontecimientos ya inevitables. Inténtelo hacerlo hoy... Mi esperanza para la salvación del mundo aún no se ha agotado (Sebag-Montefiore, 2020, p. 737).

Conclusión

A lo largo de estas páginas examiné varios aspectos de la formación del régimen internacional del arbitraje desde la perspectiva de la política exterior colombiana del siglo XIX. Este examen permitió entender el proceso de institucionalización del arbitraje y como ocurrió en otros Estados, la manera en que la diplomacia colombiana respondió a los desafíos y crisis que enfrentó la legalización del régimen, en medio de un Sistema Internacional en constante incertidumbre, con nuevos actores y dinámicas que evidencian el creciente grado de complejidad e interdependencia.

Como se pudo analizar, a través de casi 100 años de historia diplomática, se desarrollaron varias configuraciones institucionales, que debido a su mayor o menor nivel de legalización pudieron perpetuarse o desaparecer. De esta manera, se demostró como una simple abstracción genérica el relato tradicional que la formación del régimen del arbitraje se perfeccionó en forma lineal desde los primeros esfuerzos regionales de Colombia hasta la consecución de una institucionalidad novedosa en las Conferencias de La Haya. Por el contrario, este proceso envolvió diferentes momentos de auge y restricción en el que diversos actores, discursos y agendas tuvieron un papel trascendental para guiar el curso de la política exterior colombiana.

En el primer capítulo, me enfoqué en ofrecer un marco, un contexto, tanto en los conceptos y la teoría que iba a utilizar como de los hechos que pusieron de presente la importancia del arbitraje en la órbita de los tomadores de decisión de la política exterior colombiana de la época. Este marco permitió abordar el análisis de una forma ordenada, no sólo cronológica sino también en los argumentos, pues se presentó un texto en el que se validó constantemente el nivel de legalización del arbitraje y los hechos o circunstancias que determinaron cada uno de los momentos. En los siguientes capítulos, propuse un desarrollo basado en los objetivos específicos de la investigación: describir la participación de Colombia en el proceso de legalización del régimen internacional del arbitraje durante el siglo XIX, analizar la manera en que se plantearon las estrategias de política exterior del país e identificar los alcances y límites de la diplomacia ante la legalización de las cuestiones internacionales.

En el segundo capítulo se examinaron los primeros encuentros diplomáticos de Colombia y se identificó el elemento estructural que guio la política exterior del país: la practicidad y la flexibilidad en los objetivos de acción internacional. Desde estos acuerdos bilaterales, la diplomacia colombiana comprendió que una forma eficiente de llegar a acuerdos es reducir el factor ideológico y proponer un enfoque pragmático basado en objetivos comunes, la disuasión de la guerra en un primer momento, la codificación del derecho internacional y la estructuración de un nuevo Orden Internacional.

En los capítulos 3, 4 y 5 es donde se concentró todo el contenido de la investigación. En cada uno de ellos se lograron identificar los alcances de los planes de política exterior en torno al arbitraje y la forma en que el contexto internacional afectó o limitó cada una de las propuestas. En un primer momento, el entramado institucional planteado regionalmente para contener los presumibles avances bélicos de las potencias se vio reducido en su ineficacia para contrarrestar un nuevo factor de riesgo internacional, la aparición de la inversión

extranjera y sus litigios que alteraban la seguridad financiera del Estado. Esta imperfección en la institución del régimen del arbitraje llevó a Colombia a abstraerse de los procesos de integración regional a mediados de siglo y a enfrentar los litigios arbitrales con base en estrategias burocráticas locales.

Posteriormente, la diplomacia colombiana tomaría un giro radical. En el capítulo cuarto se identificó como, a pesar de los riesgos de la actividad de las potencias, era imperativo regularizar la relación comercial y económica de las potencias con el continente. De ahí, los esfuerzos por generar mecanismos de codificación internacional, en los cuales el arbitraje, ya no sólo serviría como un medio de defensa sino como parte de una estructura general, que sirviera de solución pacífica en todas las controversias que surgieran en la creciente complejidad e interconexión temática. El panamericanismo vendría a convertirse, no sólo en una promesa ideológica sino, sobre todo, en un elemento unificador de las dinámicas internacionales que junto al arbitraje establecían las reglas del juego y generaban confianza y estabilidad en las relaciones continentales.

Finalmente, la investigación intentó un primer esfuerzo, al menos en Colombia, de análisis sobre la participación de Colombia en las Conferencias de Paz de La Haya. Estas conferencias fueron el último esfuerzo de las potencias para evitar un conflicto que transformaría la historia. Así, los principios, reglas y procedimientos que se articularon en las negociaciones de 1899 y 1907 son un bosquejo que refleja las tensiones que vivía el Sistema Internacional al comenzar el siglo XX y la participación de Colombia fue, si no esencial para los objetivos finales de las Conferencias, muy importante para conectar los intereses americanos con los europeos.

En definitiva, esta investigación permitió ahondar en algunos aspectos de la política exterior de Colombia en el siglo XIX, sobre los cuales se han dado nuevas interpretaciones y propuestas. Entre estos está la oscilante actividad internacional del Estado, que demuestra en definitiva que la historia de la diplomacia colombiana en este periodo no es tan exitosa como algunos la han querido mostrar ni tan trágica que haya derivado en una política enclaustrada y ensimismada en el siglo XX.

Por el contrario, aunque no se probó que Colombia haya sido un catalizador del régimen internacional del arbitraje, pues en muchos casos, la política colombiana divagó o se vio sin la suficiente habilidad para sortear los desafíos y los cambios del siglo de las revoluciones, si tuvo un papel significativo en la formación del arbitraje durante este periodo. Colombia entonces, jugó un papel de “libero” o “sweeper”, en el pleno sentido del término futbolístico. Esto es así porque desde una posición defensiva de sus principios internacionales

apoyó constantemente los procesos de construcción institucional que se desarrollaban en su espacio de influencia. No fue en todas las ocasiones un actor completamente relevante y en algunos momentos de la historia tuvo que mantenerse alejado de las posiciones de liderazgo, pero en general, fue un apoyo para el proceso de legalización del arbitraje. Esta estrategia le permitió a la política exterior del país anclar el arbitraje a los diversos procesos institucionales, como una herramienta política, que no solo asegurara la paz en el sistema, sino que sirviera de complemento para otros objetivos más generales.

Esta investigación partió de un interés personal por comprender la historia de la institución del arbitraje en Colombia y su relación con el desarrollo de la política exterior. En muchos casos, las investigaciones sobre el arbitraje y otros regímenes jurídicos han quedado restringidas a la academia legal y a los practicantes del derecho. Esta barrera ha generado que los estudios sobre la solución pacífica de controversias se desenvuelvan, por lo general, en el plano jurídico. Pero la historia demuestra que no hay nada más cercano a la diplomacia que la identificación y análisis de todas las herramientas que aseguren la convivencia pacífica de los Estados.

En este sentido, ¿Cuál es nivel de legalización del régimen del arbitraje actual y cuál es el papel que juegan las cancillerías y en específico, de la diplomacia colombiana, en la formación de dicho régimen? ¿Cuáles son los riesgos a los que se enfrentan los Estados receptores de inversión frente a los actores privados que utilizan el arbitraje como mecanismo de defensa de sus inversiones? ¿Cómo se ha preparado la política exterior de Colombia en la actualidad para enfrentar los desafíos del arbitraje de inversión que atentan contra la seguridad fiscal del Estado?

Estas son cuestiones contemporáneas de las relaciones internacionales que aún no han sido resueltas, un vistazo a la historia podría traer de vuelta la política exterior a estos asuntos y abrir un interés legítimo en la defensa del Estado y su relación con los principios de solución de controversias, este documento es un primer esfuerzo en ese sentido.

Bibliografía y fuentes consultadas

Libros

- Amar, A.R. (2006). *America's Constitution. A biography*. New York: Random House Trade Paperback.
- Araúz, C., Bergquist, C., et Al. (2004). *Colombia y Panamá: la metamorfosis de la Nación en el siglo XX*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET). ISBN 958701426X
- Arosemena, J. (1864). *Estudio sobre la idea de una Liga Americana*. Lima: Imprenta de Huerta y Compañía.
- Bayly, C.A. (2004). *The birth of the modern world 1780-1914*. Malden: Blackwell Publishing.
- Bolívar, S. (1965). *Cartas del Libertador*. Tomo 3 (1821-1823). 2ª Edición. Caracas: Fundación Vicente Lecuna. Italgráfica.
- Borda, S. (2019). *¿Por qué somos tan parroquiales? Una breve historia internacional de Colombia*. Bogotá: Crítica. Editorial Planeta Colombiana S.A.
- Brown Scott, J. (1917). *The Reports to the Hague Conferences of 1899 and 1907*. Oxford: The Clarendon Press.
- Brown Scott, J. (1922). *La Política Exterior de los Estados Unidos. Basada en Declaraciones de Presidentes y Secretarios de Estado de los Estados Unidos y de publicistas americanos*. Nueva York: Doubleday, Page and Company.
- Cadena, P. (1878). *Anales diplomáticos de Colombia*. Bogotá: Imprenta de Manuel de J. Barrera. ISBN 9781146048521
- Cadena, P. (1883). *Colección de tratados públicos de los Estados Unidos de Colombia*. Tomo I. Bogotá: Imprenta de "La Luz". ISBN 9781141801794
- Caicedo Castilla, J.J. (1961). *El Panamericanismo*. Buenos Aires: Roque De Palma Editor.
- Cavelier, G. (1960). *La política internacional de Colombia*. Tomos I. Bogotá: Editorial Iqueima.
- Cavelier, G. (1960b). *La política internacional de Colombia*. Tomos II. Bogotá: Editorial Iqueima.
- Conferencia Internacional Americana (1890). *Actas de la Conferencia Internacional Americana*. Washington. Cornell University.
- Commaille, J., Dumoulin, L., & Robert, C. (2010). *La juridicisation du politique*. Paris: L.G.D.J.
- Damrosch, L.F., Henkin, L. et al. (2001). *International Law. Cases and Materials*. American Casebook Series. Fifth Edition. Columbia: West. Thomson Reuters.
- De la Reza, G. (2006) *El Congreso de Panamá de 1826 y otros ensayos de integración latinoamericana del Siglo XIX. Estudio y fuentes documentales anotadas*. 1 ed. México: Ediciones y Gráficos Eón. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Recuperado de: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/Siglo_XIX_22/index.shtml

- De Paredes, J. (1681). *Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias, Libro V. Título X, Tomo Segundo*. Madrid. Recuperado de: <http://fondosdigitales.us.es/fondos/libros/752/979/recopilacion-de-leyes-de-los-reynos-de-las-indias/>
- Diamond, J. (2019). *Crisis. Cómo reaccionan los países en los momentos decisivos*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Dickins, A. & Allen, J. (1858). *American State Papers*. Second Series. (Vol. V). Washington: Gales & Seaton. Recuperado de: <https://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llsp&fileName=005/llsp005.db&recNum=4>
- Drekonja, G. (1982). *Colombia Política Exterior*. Bogota: Universidad de los Andes; Fundación Friedich Ebert de Colombia (FESCOL), La Editora Ltda.
- Escudé & Cisneros. (1998). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Recuperado de: <http://www.argentina-rree.com/historia.htm>
- Fernández Duro, C. (1892). *Colección de Documentos Inéditos relativos al descubrimiento, conquista y organización de las antiguas posesiones españolas de ultramar, Tomo VII, De los Pleitos de Colón*. Madrid: Establecimiento Tipográfico “Sucesores de Rivadeneyra”. Recuperado de: <https://archive.org/stream/colecciondocument07seririch#page/n7/mode/2up>
- Gertz, G. (2016). *Commercial Diplomacy and Investment Protection. American Diplomatic Interventions to Protect US Assets Overseas Since 1990*. London: DPhil Thesis- University of Oxford.
- Goldstein, J., Kahler, M. et al., (2001). *Legalization and world politics*. Cambridge, Massachusetts and London: The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.
- Hamilton, A., Madison, J. & Jay, J. (2001) *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hasenclever, A., Mayer, P. & Rittberger, V. (1997) *Theories of international regimes*, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo: Cambridge University Press.
- Ketcham, R. (1986). *The Anti-Federalist Papers and The Constitutional Convention Debates*, New York: Penguin Group.
- Lastarria, J.V.; Covarrubias, A.; Santamaría, D. & Vicuña, B. (1862). *Colección de ensayos y documentos relativos a la Unión y Confederación de los Pueblos Hispanoamericanos*. Santiago de Chile: Imprenta Chilena.
- Leduc, A. (1904). *Colombia, Estados Unidos y Canal de Panamá*. México: Tipografía Comp. E. Católica. ISBN 9781145748897
- López, G. (1847). *Las Siete Partidas del Rey Don Alfonso El Sabio, Tercera Partida, Leyes XXIII a XXXV*, Tomo Segundo. Paris: Lasserre.
- López de Mesa, L., Miramón, A., Otero, G., Ortega, D. & Guzmán, E. (1942) *Historia de la Cancillería de San Carlos*, Bogotá: Imprenta del Estado Mayor General.

- López Domínguez, L. (1993) *Relaciones diplomáticas de Colombia y la Nueva Granada: tratados y convenios 1811-1856*. Fundación Francisco de Paula Santander. Bogotá. ISBN 958-643-000-6
- Manning, W. (1925). *Diplomatic correspondence of the United States concerning the independence of the Latin-American Nations (Vol II)*. New York: Oxford University Press.
- McGuinness, A. (2008). *Path of Empire. Panama and the California Gold Rush*. London: Cornell University Press.
- Melo, J. (2017). *Historia Mínima de Colombia*. México: Turner publicaciones S.L.
- O'leary, D.F. (1888). *Cartas del Libertador. Complemento de las Memorias del General O'leary*. Tomo I. Caracas: Imprenta Nacional.
- Patiño, C.A. (2013). *Guerras que cambiaron al mundo*. Bogotá: Editorial Debate.
- Pereira, R. (1883). *Documentos sobre límites de los Estados Unidos de Colombia: copiados de los originales que se encuentran en el Archivo de Indias de Sevilla, acompañados de breves consideraciones sobre el verdadero Uti possidetis juris de 1810*. Bogotá: Camacho Roldan y Tamayo. ISBN: 9781141811274.
- Pérez Triana, S. (1908). *Informes y notas de la delegación colombiana en la Segunda Conferencia de la Paz de La Haya*. Rotterdam: M. Wyt & Zonen Impresores.
- Pérez Vera, J.E. (2017). *El derecho internacional y sus efectos en los contratos estatales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. ISBN: 9789587728040.
- Rada, P. (1907). *Estudio de límites entre el Perú y Colombia: tesis para el doctorado en la facultad de ciencias políticas y administrativas*. Lima: Imprenta y Librería de San Pedro. ISBN: 9781141471867.
- Reunovin, P. (1964). *Historia de las Relaciones Internacionales*. Tomo II. (Vol. I) Madrid: Gráficas Nebrija.
- Rojas, U. (1965). *El Cacique de Turmequé y su época*. Tunja: Imprenta Departamental.
- Rubilar, M., & Sánchez, A. (2019). *Relaciones Internacionales y Construcción Nacional: América Latina, 1810-1910*. Chile: Editorial Universidad Católica de la Santísima Concepción.
- Stadtmüller, G. (1961). *Historia del Derecho Internacional Público. Parte 1-Hasta el Congreso de Viena (1815)*. Madrid: Aguilar.
- Sebag-Montefiore, S. (2020). *Los Romanovs. 1613-1918*. Séptima Edición (Colombia). Barcelona: Crítica. Editorial Planeta S.A.
- Simmons, B. & Steinberg, R. (Editors). (2006). *International Law and International Relations*. Cambridge: The IO Foundation and Cambridge University Press: <http://aberkane.yolasite.com/resources/International%20Law%20and%20International%20Relations.pdf>
- Terrientes Mojica, C. (1981). *The Consulado of Cartagena 1795-1820*, University of Southern California. [Http://digitallibrary.usc.edu/cdm/ref/collection/p15799coll36/id/114670](http://digitallibrary.usc.edu/cdm/ref/collection/p15799coll36/id/114670)
- Torpey, J. (2000). *The invention of the passport: surveillance, citizenship and the State*. Cambridge University Press.

- Torres Caicedo, J. M. (1865). *Unión latinoamericana pensamiento de Bolívar para formar una liga americana: su origen y sus desarrollos*. Paris: Librería de Rosa y Bouret.
- Uprimny, L. (2010). *El pensamiento filosófico y político en el Congreso de Cúcuta*. Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- Uribe, A.J. (1914). *Anales Diplomáticos y Consulares de Colombia*. Tomo III. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Uribe, A.J. (1914b). *Anales Diplomáticos y Consulares de Colombia*. Tomo IV. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Uribe, A.J. (1925). *Cuestiones internacionales, económicas, políticas y sociales*. Bogotá: Camacho, Roldán y Tamayo.
- Urrutia, F.J. (1908). *La evolución del principio de arbitraje en América*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Urrutia, F.J. (1917). *Páginas de historia diplomática. Los Estados Unidos de América y las Repúblicas hispanoamericanas de 1810 a 1830*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Urrutia, F.J. (1941). *Política Internacional de la Gran Colombia*. Bogotá: Editorial “El Gráfico”.
- Vázquez Carrizosa, A. (1996). *Relatos de historia diplomática de Colombia*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.
- Yepes, J.M. (1930). *El Panamericanismo y el Derecho Internacional*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Yepes de Uprimny, I. (1980). *Jesús María Yepes y el Derecho Internacional Americano*. Bogotá: Editorial Temis.

Capítulos de libro

- Abbott, K., Keohane, R., et Al. (2001). The concept of legalization. En Goldstein, J., Kahler, M. et Al. (2001). *Legalization and world politics*. (17-36). Cambridge, Massachusetts and London: The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.
- Abbott, K., Snidal, D. (2001). Hard and Soft Law in International Governance. En Goldstein, J., Kahler, M. et Al. (2001). *Legalization and world politics*. (37-72). Cambridge, Massachusetts and London: The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.
- Bushnell, D. (2010). Colombia en el mundo. Posada, E. y Meisel, A. (Coord.). *Colombia. Crisis imperial e independencia*. Tomo I. España: Taurus.
- Galindo, C., (2012). Cosificación y derecho: aproximación a partir de la teoría de Jürgen Habermas. En Fuentes, E., y Suárez, B. (Coord.). *Reconstruyendo la filosofía jurídica. Estudio crítico de las postulaciones de Luigi Ferrajoli y Jürgen Habermas*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano
- Gual, P. (1823). Memoria al Congreso, Bogotá: 17 de abril de 1823. En Uribe, A.J. (1914). *Anales Diplomáticos y Consulares de Colombia*. Tomo III (6-23). Imprenta Nacional.
- Kahler, M. (2001). Legalization as Strategy: The Asia-Pacific Case. En Goldstein, J., Kahler, M. et Al. (2001). *Legalization and world politics*. (165-188). Cambridge,

Massachusetts and London: The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.

- Keohane, R. (1982). The demand for international regimes. En Simmons, B. & Steinberg, R. (Editors). (2006). *International Law and International Relations* (18-43). Cambridge: The IO Foundation and Cambridge University Press: <http://aberkane.yolasite.com/resources/International%20Law%20and%20International%20Relations.pdf>
- Mallarino, M.M. (1848). Informe del Secretario de Estado en los Despachos de Relaciones Exteriores y Mejoras Internas al Congreso, en sus sesiones del 1 de marzo de 1848. En Uribe, A.J. (1914). *Anales Diplomáticos y Consulares de Colombia*. Tomo III (204-206). Imprenta Nacional.
- Mosquera, T.C. (1849). Mensaje del Presidente de la República al Congreso, en sus sesiones del 1 de marzo de 1849. En Uribe, A.J. (1914). *Anales Diplomáticos y Consulares de Colombia*. Tomo III (207-213). Imprenta Nacional.
- Pérez, S. (1866). Exposición del Secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores de los Estados Unidos de Colombia al Congreso, Bogotá: 31 de enero de 1866. En Uribe, A.J. (1914). *Anales Diplomáticos y Consulares de Colombia*. Tomo III (512-545). Imprenta Nacional.
- Pombo, L. (1857). Exposición del Secretario de Relaciones Exteriores al Congreso de la Nueva Granada, en sus sesiones ordinarias del 1 de febrero de 1857. En Uribe, A.J. (1914). *Anales Diplomáticos y Consulares de Colombia*. Tomo III (376-406). Imprenta Nacional.
- Rico, L.C. (1903). Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores al Congreso de la República de Colombia, en sus sesiones ordinarias del 15 de junio de 1903. En Uribe, A.J. (1914). *Anales Diplomáticos y Consulares de Colombia*. Tomo IV (794-801). Imprenta Nacional.
- Rojas, D. (2014). El redescubrimiento de las relaciones internacionales para la historia política de Colombia. En Ayala, C. (Editor). *La historia política hoy*. (328-349). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rueda, F.P. (1876). Memoria del Secretario de Relaciones Exteriores al Congreso de la Nueva Granada, en sus sesiones ordinarias del 31 de enero de 1876. En Uribe, A.J. (1914). *Anales Diplomáticos y Consulares de Colombia*. Tomo III (762-796). Imprenta Nacional.
- Santander, F.P. (1823). Mensaje del Poder Ejecutivo de Colombia a la apertura del primer Congreso Constitucional de la República, Bogotá: 17 de abril de 1823. En Uribe, A.J. (1914). *Anales Diplomáticos y Consulares de Colombia*. Tomo III (4-6). Imprenta Nacional.
- Sánchez, J. (1875). Memoria del Secretario de Relaciones Exteriores al Congreso de la Nueva Granada, en sus sesiones ordinarias del 1 de febrero de 1875. En Uribe, A.J. (1914). *Anales Diplomáticos y Consulares de Colombia*. Tomo III (728-759). Imprenta Nacional.
- Uprimny, R. (1997). Jueces, narcos y política: la judicialización de la crisis política colombiana. En Leal Buitrago, F. (Comp.) *Tras las huellas de la crisis*. Bogotá: FESCOL, IEPRI.

- Urrego, M. (2019). Territorio, guerras civiles, relaciones internacionales y nación en la Colombia del siglo XIX. En Rubilar, M. & Sánchez, A. *Relaciones Internacionales y Construcción Nacional: América Latina, 1810-1910* (131-156). Chile: Editorial Universidad Católica de la Santísima Concepción.
- Zapata, F. (1872). Memoria del Secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores al Congreso de la Colombia, en sus sesiones ordinarias del 31 de enero de 1872. En Uribe, A.J. (1914). *Anales Diplomáticos y Consulares de Colombia*. Tomo III (668-690). Imprenta Nacional.

Publicaciones periódicas académicas

- Atehortúa, L, Varela, D. & Rojas, D. (2007). Los Archivos De Estados Unidos: Fuente Clave Para La Historia De Colombia. *Análisis Político*, 20(59), 57-74. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052007000100004&lng=en&tlng=es.
- Crespo, E. (2008). La Segunda Conferencia de Paz de La Haya (1907) y la posición de España. *Revista REDI*. LX, 113-128. Disponible en: http://www.revista-redi.es/wp-content/uploads/2018/02/5_notas_crespo_navarro_segunda_conferencia.pdf
- Davis, C. (2015). The Political Logic of Dispute Settlement: Introduction to the Special Issue. *Review of International Organizations*. 10(2). 107-118. Disponible en: <https://scholar.harvard.edu/cldavis/publications/political-logic-dispute-settlement-introduction-special-issue>
- De la Reza, G. (2006 A). El traslado del Congreso anfictionico de Panamá al poblado de Tacubaya (1826-1828). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49(1), 68-94. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292006000100004>
- De la Reza, G. (2014). ¿Necesidad o virtud? Razones y alcances de los tratados continentales hispanoamericanos de 1856. *Histórica*, 38(1). 61-83. ISSN 0252-8894
- Duffield, J. (2007). What are International Institutions? *International Studies Review*. 1-22.
- García Villegas, M. (2014). Derecho a la falta de democracia: la juridización del régimen político colombiano. *Análisis Político*, 27(82), 167-195.
- Goldstein, J., Kahler, M., Keohane, R. & Slaughter, A.M. (2000). Introduction: Legalization and World Politics. *International Organization*. 54(3). 385-399.
- Haggard, S. & Simmons, B. (1987). Theories of international regimes. *International Organization*. 41(3), 491-517.
- Keohane, R. (1988). International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*. 32(4). 379-396.
- King Jr, H. & Graham, J. (1996). Origins of modern international arbitration. *Dispute Resolution Journal*. 51(1). 42-53.
- Krasner, S. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organizations*. 36(2), 185-205.
- Koh, H.H., (1997). Why do Nations obey International Law? *Yale Law Journal*. 75. 181-207.

- Mattos, A. & Cruz, S. (2018). Arbitration in the history of foreign policy in Brazil: Rio Branco's success in the issues of Palmas and French Guiana. *Revista Territórios & Fronteiras*, 11 (2). 256-276.
- McFarlane, A. (1983). Comerciantes y monopolio en la Nueva Granada. El Consulado de Cartagena de Indias. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 11. 43-69.
- Rubilar, M. (2004). Guerra y diplomacia: Las relaciones chileno-colombianas durante la guerra y post guerra del pacífico (1879-1886). *Revista Universum*. 1 (19). 148-175.
- Sánchez, A. (2016). ¿En defensa de la Doctrina Monroe? Los desencuentros en América Latina entre España y Estados Unidos (1880-1890). *Historia Crítica*, (62), 13-33. <https://dx.doi.org/10.7440/historcrit62.2016.01>
- Tamburini, F. (2000). La cuestión Cerruti y la crisis diplomática entre Colombia e Italia (1885-1911). *Revista de Indias*, 60, (220). 709-733. URL. <http://revistadeindias.revistas.csic.es.ez.urosario.edu.co/index.php/revistadeindias/articulo/view/505/572>
- Vega, R. & Jáuregui, S. (2000) La Guerra de la Sandía de 1856 en Panamá. Una reconstrucción a partir de las fuentes diplomáticas de Francia. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*. (27). 93-117.
- Zusman, P., & Hevilla, M. (2014). Panamericanismo y arbitraje en conflictos de límites: la participación de Estados Unidos en la definición de la frontera argentino-chilena en la Puna de Atacama (1899). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 23(2), 95-106. doi:<https://doi.org/10.15446/rcdg.v23n2.38230>

Recursos

- Derecho Publico Internacional – dipublico.org (s.f.). Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936. Recuperado de: <https://www.dipublico.org/conferencias-diplomaticas-naciones-unidas/conferencias-inter-americanas/conf-inter-amer-1889-1938/>
- Office of the Historian (7 December 1874). Papers relating to the foreign relations of the United States, transmitted to congress, with the annual message of the president. Document no. 182. Recuperado de <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1874/d184>