

LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES

José Luis FERNANDEZ FLORES

Teniente Coronel Auditor

INTRODUCCION

I. En una visión muy simplificada, podemos decir que los Estados —sujetos por excelencia de las relaciones internacionales— se encuentran en sus mutuas relaciones, en tres «situaciones» distintas: en relaciones de cooperación, en relaciones conflictivas, en relaciones bélicas ¹.

1. En primer lugar, los Estados pueden encontrarse en relaciones de franca cooperación, relaciones en la cuales no aparece ningún elemento perturbador de su normal desenvolvimiento. La existencia de intereses comunes —de los cuales, los Estados, tomaron conciencia sobre todo a partir del siglo pasado— implica la necesidad de una colaboración, por el hecho evidente de que tales intereses comunes llevan consigo la necesidad de cubrirlos con medios que sobrepasan el ámbito nacional. Que, en tales relaciones de cooperación, aparezcan puntos de vista distintos, resulta natural, aunque ello no supone, en modo alguno, la existencia de un conflicto. Bien es cierto que el término cooperación —como afirma MERLE ²— es una fuente de equívocos, pero también lo es que, considerada como método para lograr objetivos comunitarios, es la situación en que se encuentran actualmente los Estados, en la mayor parte de los dominios; en tal sentido, la cooperación internacional, se extiende al conjunto de las actividades de los

¹ Por supuesto que las «situaciones» no están ni pueden estar perfectamente definidas, sino que, por el contrario, hay una serie de estados «intermedios» en los que se mezclan situaciones de uno y otro tipo.

² MERLE, M.: *La vie internationale*, París, 1970, pág. 267.

Estados para la realización de fines comunes y de hecho admite múltiples fórmulas³.

2. En segundo lugar, los Estados, en sus relaciones, pueden encontrarse en situación de conflicto. El conflicto supone, en términos muy generales, un «desacuerdo» entre dos o más Estados, aunque ello no implica la desaparición de la cooperación, puesto que la misma se da también en este supuesto, aunque sólo sea en la adopción de un procedimiento para solucionar el conflicto. Lo que ocurre es que aquí, la cooperación se produce dentro de un cierto enfrentamiento de posiciones, el cual puede adoptar muy diversas significaciones e intensidad (según después veremos).

Esta situación es muy frecuente en las relaciones internacionales, pues, como afirma FRIEDMANN⁴, «a pesar de los progresos que van alcanzando los esfuerzos organizados para lograr la cooperación mundial, los conflictos, bien sean agudos o latentes, son con mucho la norma predominante de las relaciones internacionales».

La oposición entre cooperación y conflicto, está planteada en el mundo actual en términos muy confusos y muchos autores se preguntan cuales son las tendencias actuales de las relaciones políticas internacionales, a fin de reconocer en que términos evolucionan las mismas⁵.

3. Finalmente, para completar el esquema que presentamos, añadiremos que los Estados, pueden encontrarse en una «tercera posición» en sus mutuas relaciones: en situación bélica o de guerra. Dos prevenciones hemos de hacer a este respecto: la primera es la de que la línea de separación entre ciertas situaciones conflictivas y otras ya bélicas resulta muy difícil de definir, aunque sólo sea porque entre las soluciones coactivas que los Estados adoptan en ciertos casos para solucionar sus conflictos y la guerra no aparece una delimitación

³ En la mayor parte de las obras dedicadas al problema de la cooperación internacional, se suele distinguir entre cooperación estatal y cooperación no estatal y en esta, entre cooperación bilateral o contractual y cooperación institucionalizada (v. por ejemplo: TOUSCOZ, J.: *La coopération scientifique internationale*, París, 1973).

⁴ FRIEDMANN, W.: *La nueva estructura del Derecho internacional*, México, 1967, pág. 74.

⁵ Así, en la obra *Conflicts et coopération entre les Etats* (FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES, Centre d'étude des relations internationales, París, 1973, pág. IX), el autor del prefacio, J. MEYRAT, se pregunta en forma de proposición: «il s'agit de dégager les tendances actuelles des relations politiques internationales et de reconnaître le sens dans lequel elles évoluent».

precisa; la segunda es que, incluso en esta situación, la cooperación no desaparece por completo, puesto que, de una cierta cooperación en términos amplios, puede hablarse, cuando por los contendientes se observan las leyes de la guerra y los preceptos del Derecho humanitario bélico, y ello pese a que hay muchas materias, en este ámbito, que necesitan desesperadamente de una regulación y que hasta ahora permanecen al margen de ella⁶.

II. Entendemos, contrariamente a REUTER⁷, que el estudio de los conflictos internacionales, es materia que, en sentido estricto, entra dentro del campo del Derecho internacional y ello porque no sólo los conflictos internacionales presentan, de una forma o de otra, una faz jurídica —aún los conflictos denominados políticos—, sino también y muy principalmente porque no pueden estudiarse las soluciones sin concretar previamente los conflictos. No resulta razonable que la vertiente sociológica de los conflictos oculte totalmente su aspecto jurídico, aunque desde luego se reconozca que debajo del aspecto jurídico, está la trama política o sociológica, que no sería adecuado desconocer.

1. Las causas de los conflictos internacionales son muy numerosas y de signo bien distinto y la doctrina tiende a encuadrarlas en diferentes clasificaciones, las más de las veces un tanto relativas y difíciles de delimitar. Los aspectos sociopolíticos y el trasfondo económico dan lugar, cuando menos, a conflictos localizados y constantes en el mundo de las relaciones entre los Estados. El problema está en la determinación de cuales son las causas reales del conflicto, independientemente de las causas aparentes y esto supone dos cuestiones: 1) en primer lugar, la necesidad del establecimiento de los

⁶ Así, dicen SCHINDLER y TOMAN (*The laws of armed conflicts*, Ginebra, 1973, Prólogo introductivo, pág. X), que «The lacune in the law of armed conflicts constitute a danger to existing rules for, if major and important aspects of modern warfare remain outside the scope of international law, it cannot be expected that existing rules in less important areas will be observed.»

⁷ Sostiene REUTER (*Derecho internacional público*, Barcelona, 1962, pág. 251) que «el estudio de los conflictos internacionales no corresponde en sentido estricto al Derecho internacional, sino solamente el de los modos de solución». Sin embargo, el propio autor reconoce, a continuación que un estudio de conjunto de los modos de solución de los conflictos, exige «hacer unas observaciones de carácter elemental» sobre los conflictos internacionales, lo que desarrolla refiriéndose a las causas, al fin, a los sujetos y a los elementos del conflicto.

hechos, por un órgano imparcial⁸; 2) en segundo lugar, la constatación de cuales son las causas próximas del conflicto, descartando las remotas que pudieran haber dado lugar al mismo⁹.

2. Otra cuestión, bien distinta, es la de la forma en que se presentan los conflictos internacionales, es decir, como se plantean por los Estados interesados. Generalmente, los conflictos presentan una cara, pero responden a un fondo bien distinto. Por otra parte, tampoco es corriente que los Estados presenten sus conflictos de un modo descarnado, sino que más bien por el contrario, estos «adornan» sus pretensiones con argumentos que disimulan el verdadero perfil de sus intenciones o de sus necesidades. Tal realidad la reconoce de forma clara el profesor PINTO, de la Universidad de París, al decir que los Estados no se atreven a presentar demasiado brutalmente sus pretensiones únicamente jurídicas sino que mezclan en la presentación del asunto, argumentos jurídicos y políticos, de donde resulta que la labor del jurista, como la del diplomático y del hombre político, es la de determinar y clasificar, en un conflicto entre Estados, los elementos jurídicos y los elementos políticos que se presentan¹⁰.

3. En último extremo, habremos de tener siempre en cuenta, en el estudio de los conflictos internacionales, que estos son directa consecuencia de la realidad sociológica del mundo internacional actual. Las diferencias entre el orden estatal y el

⁸ Muchos autores se manifiestan en este sentido. Lo que ocurre es que, en la mayor parte de los casos, este órgano internacional imparcial no existe o no se encuentra en disposiciones de actuar. A veces, la objetividad es sólo aparente y en realidad se observan muestras de una actuación parcial, condicionada por ciertas realidades políticas imposibles de soslayar.

⁹ El Tribunal Permanente de Justicia Internacional ya dijo que, a los efectos de su jurisdicción obligatoria, las situaciones o hechos que se deben tomar en consideración «son únicamente los que deben ser considerados como generadores de la diferencia» (4 de abril de 1939, Serie A/B, núm. 77).

¹⁰ PINTO, R.: *Le droit des relations internationales*, París, 1972, pág. 192. Esta realidad, por otra parte, está constatada en la doctrina que se ocupa del problema, de forma general. En la mayor parte del planteamiento de los conflictos internacionales, son muchos los elementos que hay que tener en cuenta, porque ciertamente, de una forma o de otra, no es casi nunca un sólo elemento el que interviene. Y estos elementos, con naturaleza muy variada, se presentan frecuentemente, de forma reflexiva y premeditada, enlazados, para que surtan los mejores efectos ante la opinión mundial. Este fin, también ha de ser tomado en cuenta para la discriminación de las causas y su presentación.

orden internacional, son lo suficientemente acusadas para que haya que estudiar los conflictos internacionales con una óptica muy distinta de la utilizada para estudiar los internos. Los Estados se mueven en un mundo de autonomías individuales donde, como dice DE VISSCHER, «las normales relaciones entre los Estados vienen constituidas hoy día, por una competencia más o menos desordenada entre los mismos. Tal es el hecho político fundamental, producto histórico de la distribución individualista del poder entre entidades nacionales»¹¹.

III. Las soluciones de los conflictos internacionales, también vienen marcadas por la peculiar estructura del mundo internacional de nuestros días. No se puede soñar en suprimir los conflictos, porque estos son consecuencia directa de la propia vida internacional, pero sí se puede, como dice DELBEZ, soñar en darles una solución pacífica organizando procedimientos apropiados¹². El conflicto es una consecuencia natural de la vida interestatal, la solución del conflicto pacíficamente, es un procedimiento racional y meditado.

1. Los procedimientos apropiados para solucionar los conflictos internacionales, son por principio, bien distintos de los que se utilizan para arreglar los conflictos en el área estatal. Si en el mundo intraestatal, las soluciones por regla general, son jurídicas¹³, en el mundo internacional, la regla general es que privan los procedimientos políticos de solución, ya que la estructura del Derecho estatal y del Derecho internacional son bien distintas. La tendencia, fuertemente sentida en ciertos momentos del desenvolvimiento del Derecho internacional, a imponer soluciones jurídicas como principio, ha resultado un completo fracaso, en cuanto no se han tomado en cuenta ciertos condicionamientos no jurídicos que casi siempre han entrado en juego en el conflicto. Porque es una realidad que en la mayor parte de los conflictos internacionales entran cues-

¹¹ VISSCHER, CH. DE: *Teorías y realidades en Derecho internacional público*, Barcelona, 1962, pág. 75.

¹² DELBEZ, L.: *Les principes généraux du Droit international public*, París, 1964, pág. 453.

¹³ Las soluciones, dentro del Estado, son y pueden ser jurídicas, en cuanto que, además de normas aplicables y tribunales que las aplican, existe un poder superior, soberano (!) que se impone a los particulares y reglamenta los medios de solución de sus conflictos. Los particulares, en último término, no tienen opción en cuanto a los medios de solución de sus conflictos. Las soluciones, en esencia, les vienen impuestas.

ciones de poder y de prestigio de los Estados y en muchos casos de supervivencia, cuestiones que, en modo alguno, pueden resolverse aplicando cánones jurídicos o soluciones de este tipo¹⁴.

Si bien es cierto, como afirma SCHWARZENBERGER, que «inclusive en el caso de disputas políticas, debe suponerse que los conflictos pueden discutirse en terreno racional y que pueden resolverse pacíficamente»¹⁵, no lo es menos, como precisa DE VISSCHER, que «las tensiones políticas constituyen un peligro para la paz, precisamente porque el antagonismo que implican y desarrollan es apenas susceptible de un análisis racional y difícilmente puede ser reducido a un criterio de justicia o de razón»¹⁶.

2. Los medios de solución de los conflictos internacionales, son numerosos y, formalmente considerados, han sido objeto de diversas clasificaciones, entre las cuales, la más extendida es la de distinguir entre medios pacíficos de solución y medios coactivos. Lo que nos interesa apuntar es que, de cualquier forma que se intente solucionar el conflicto, en el fondo y aún en la forma de la solución, lo que hay es un acuerdo de las partes en litigio, pues es lo cierto que, en Derecho internacional, a nivel general, no hay ningún órgano competente para solucionar los conflictos internacionales sin que, de algún modo, exista un previo sometimiento de los Estados al mismo¹⁷. Volvemos, otra vez a ese carácter individualista del Derecho internacional, a esa autonomía y libertad de los Estados que, al menos formalmente hablando tienen, sobre todo cuando se trata de sus intereses fundamentales o de su supervivencia. Que la falta de acuerdo para la solución de un conflicto, pueda

¹⁴ Así, el Secretario de Estado norteamericano que fue, D. ACHENSON, ante la Sociedad Americana de Derecho Internacional, dijo en 1963, que «la oportunidad de la cuarentena cubana no era una cuestión jurídica. El poder, la posición y el prestigio de los Estados Unidos, habían sido puestos en duda por otro Estado y el Derecho no se confunde con estas cuestiones de poder último... La supervivencia de los Estados, no es una cuestión de Derecho».

¹⁵ SCHWARZENBERGER, G.: *La política del poder*, México, 1960, pág. 395.

¹⁶ VISSCHER, Ch. DE: *ob. cit.*, Madrid, 1972, pág. 334.

¹⁷ VERDROSS, A.: *Derecho internacional público*, Madrid, 1972, pág. 334. Esta realidad de la vida jurídica internacional es innegable, en el planteamiento último de la cuestión. En el Derecho internacional común no existe ningún órgano judicial competente, con competencia que se imponga a los Estados, para solucionar los conflictos. La cuestión puede variar y de hecho así ocurre, en cierto Derecho internacional particular y en el origen hay siempre un acuerdo estatal.

dar lugar a una guerra, es una posibilidad que el mundo actual tiene que admitir, aunque sólo sea como un planteamiento de facto.

CONSIDERACION PARTICULAR

I. El estudio conceptual de los conflictos internacionales, tropieza no sólo con cuestiones de fondo de planteamiento muy problemático, sino también con dificultades terminológicas que contribuyen de forma decisiva a hacer más complicado tal planteamiento. Por ello, creemos adecuado iniciar nuestro estudio con el problema terminológico para alcanzar la cuestión de fondo posteriormente.

1. La imprecisión terminológica se muestra desde que se aborda el problema. Y es que, en los conflictos internacionales, todo o casi todo resulta controvertido, desde la forma hasta el fondo, desde la esencia hasta sus manifestaciones. Entendemos que esto es el resultado de que, en los conflictos internacionales, con una visión realista, prima la política sobre el Derecho, prima el poder sobre la norma. Todos los conflictos internacionales son resolubles incluso en términos de justicia, y lo que impide en muchos casos la solución pacífica, es su planteamiento político, el clima de tensión que convierte en conflicto lo que inicialmente pudo no serlo. La política es, con su imposible decantamiento y su ausencia de reglas, lo que torna borrosos los conflictos internacionales, borrosidad que, por otra parte, hay que aceptar so pena de caer en un irrealismo que es el mayor enemigo del jurista en general y del internacionalista en particular.

Una muestra de esta imprecisión —aunque en parte proceda de dificultades semánticas y de traducción— la tenemos en el caso *Mavrommatis*, visto ante el Tribunal de La Haya, donde el propio Tribunal utiliza la palabra «diferencia»¹⁸, que en la traducción de ROUSSEAU pasa a ser «conflicto»¹⁹ y que, más recientemente, MURTY, llama «disputa», aunque el propio autor reconoce que esta palabra no tiene una significación especial²⁰.

La Carta de las Naciones Unidas, a su vez, es también un modelo de imprecisión. En primer lugar, la correspondencia

¹⁸ CPJI: Serie A, núm. 2, pág. 11.

¹⁹ ROUSSEAU, Ch.: *Derecho internacional público*, Barcelona, 1957, página 484.

²⁰ MURTY, B. S.: *Settlement of disputes*, en SORENSEN: *Manual of Public International Law*, New York, 1968, pág. 675.

de términos entre los textos español, francés e inglés («controversia», «diferencia» y «disputa») no aparece muy exacta. Pero es que, cuando en el capítulo VI, se refiere al arreglo pacífico de controversias (texto español), habla de «controversias» y «situaciones» en términos muy confusos, lo que ha obligado a la doctrina a forzadas y esforzadas interpretaciones²¹. Así resulta que la Carta habla de «controversias» en general (arts. 33-2, 34, 35-1, 35-2, 36-1 y 38), de «controversias cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales» (arts. 33-1, 37-1 y 37-2), de «controversias de orden jurídico» (art. 36-3), de «situaciones susceptibles de... dar origen a una controversia» (arts. 34 y 35-1) y finalmente, de «situaciones de índole semejante» a las controversias de la naturaleza de las del art. 33 (art. 36-1). En conclusión, parece que se contemplan seis supuestos distintos a base de esta distinción entre controversias y situaciones de distinto carácter, aunque es lo cierto que la práctica nos demuestra que estas distinciones no son claras y que los términos y las expresiones se utilizan indiferentemente.

Naturalmente que esto tiene su precedente, como es el Pacto de la Sociedad de Naciones, donde se usaba la expresión «algún desacuerdo» (art. 12-1), «desacuerdos susceptibles de ser resueltos por arbitraje o arreglo judicial» (art. 13-2), «cualquier desacuerdo» (art. 15), «cualquier controversia» (art. 13-1), y como términos equivalentes, los de «desacuerdo» y «controversia» (art. 17).

En la doctrina, la situación es aún más confusa y son pocos los autores que se ponen de acuerdo en los términos que emplean y su significación exacta. La enumeración de los autores que se ocupan del tema y los términos que emplean, nos llevaría más lejos de lo que pretende este estudio.

Nosotros, en un afán de síntesis, entendemos que para todas las situaciones entre Estados que no son de mera coope-

²¹ NORTHEGE, F. S. and DONELAN, M. D.: *International Disputes*, London, 1971, págs. 3 y sigs. Estos autores, en la introducción de su obra, tratan de definir los diferentes conceptos, pero partiendo desde luego, de la confusión de los mismos y a base de la distinción entre disputas y situaciones de muy diverso carácter. Las dificultades arrancan, como ellos mismos apuntan, no tanto de la delimitación en concreto de cada cuestión que se presenta, sino de las posibilidades de generalización de los conceptos. Esta postura doctrinal, se encuentra también en otros autores que han tratado el problema, bien términos generales o bien en plan monográfico. Es una dificultad común a toda la doctrina y bien apreciable.

ración o de guerra, se puede utilizar la palabra «conflicto» y ello por las siguientes razones: 1) nos parece la de contenido más amplio en cuanto no implica delimitación de situaciones diferentes y por tanto abraza a los demás términos usualmente utilizados; 2) es término generalmente usado o más usado en la doctrina de lengua española²², aunque ello no obsta a que muchos autores usen términos distintos²³; 3) la utilización de otra expresión, como la de controversia, está ya cargada de una significación más precisa, técnicamente hablando, lo que supone dificultades para su uso en un sentido más general y comprensivo.

Otro problema, de carácter más concreto y naturaleza más precisa, es el que surge cuando tratamos de configurar las diferentes clases de conflictos internacionales y a ello haremos mención al final del presente estudio.

2. La delimitación del concepto de lo que son los conflictos internacionales, resulta difícil en su verdadera naturaleza, en cuanto la vida internacional, tan rica en matices y diferencias, se mueve en permanente conflicto. Pretender evitar los conflictos internacionales es hoy por hoy, una mera utopía, y así, el conflicto —connatural a la vida de relación— va, desde la más ligera diferencia entre los Estados, incluso en relaciones de cordial cooperación, hasta la contienda bélica o conflicto armado.

Sin embargo, parece que ha ido generalizándose la idea de que el conflicto supone una cierta concreción y localización, tanto en cuanto a su objeto como en cuanto a los medios de solución, lo que nos lleva, en una visión muy simplificada, a distinguir entre «tensiones» y «conflictos», como un primer paso para llegar al concepto de estos últimos. Y no sin precisar

²² Aunque la significación de la palabra «conflicto» en el Diccionario de la Academia, se ajusta poco, como no sea en su acepción figurada (y aún con dificultades) al sentido que generalmente se le da en Derecho internacional, es lo cierto que así se ha utilizado para traducir la palabra francesa «differend» (ROUSSEAU, Ch.: *Derecho internacional público profundizado*, Buenos Aires, 1966, págs. 309 y sigs. y del mismo autor: *Derecho internacional público*, Barcelona, sucesivas ediciones, 1966, págs. 486 y sigs.), y la alemana «Streitigkeiten» (VERDROSS, A.: *Derecho internacional público*, Madrid, 1972, págs. 334 y sigs.). Lo mismo ocurre con la traducción del ruso (bajo la dirección de KOROVIN: *Derecho internacional público*, México, 1963, pág. 377). En la traducción del inglés del Tratado de OPPENHEIM (Barcelona, 1966, págs. 3 y sigs.), se ha preferido la palabra «controversia».

²³ Hay que constatar el hecho de que muchos autores, ajustándose a los términos de la Carta o por propia iniciativa, utilizan términos distintos, con significación poco precisa o claramente técnica.

que, lo que teóricamente puede resultar claro, en la práctica aparece con contornos muy desdibujados.

A) El término «tensión», tal como lo considera DE VISSCHER, supone «un antagonismo... que ya no tiene un objeto determinado o claramente definido»²⁴. La tensión aparece como el clima en donde nace o al menos puede nacer el conflicto. La tensión es eminentemente política y consecuencia directa de una determinada distribución del poder en un momento dado y, a veces, en una determinada zona geográfica.

Las situaciones de tensión, en determinados espacios de la tierra, son constantes en el momento actual. Prescindiendo de las situaciones en que la tensión ha degenerado en una franca contienda, como ocurre con el sudeste asiático²⁵, hay casos en que tal tensión se convierte en conflicto²⁶ y otros en que sólo se manifiesta mediante incidentes aislados que recuerdan tal tensión, como en el caso de Irak-Kuwait²⁷.

DE VISSCHER, a quien acabamos de citar, analiza en sabias páginas, lo que son las tensiones políticas, distinguiendo entre las que denomina «tensiones equilibradas» y las que llama «tensiones de hegemonía». Las primeras, propias del siglo XIX, son más benignas que las segundas, propias del siglo XX. «Tanto por los valores que ponen en juego como por la concentración de poderes internos que implica, la tensión de hegemonía representa el más alto grado del antagonismo político. Tal tensión se caracteriza por su ubicuidad, por la diversidad de móviles que invoca y de medios de acción que emplea, y por su tendencia a consolidarse y organizarse según sus propias exigencias»²⁸.

De cualquier forma, la característica fundamental de la tensión, es que no está concretada en un objeto determinado o que, si se concreta, esto es sólo aparentemente y tomando tal objeto como un motivo para mantener la tensión y no como algo con valor decisivo en sí mismo. Lo que ocurre es que generalmente, de la tensión nace el conflicto y que, en muchos casos, de no existir la tensión, el conflicto no se habría produ-

²⁴ VISSCHER, Ch. DE: *ob. cit.*, págs. 83 y sigs.

²⁵ La situación en el sudeste asiático, con notables diferencias, puede parangonarse con la que existe en el Oriente próximo.

²⁶ Como conflicto puede calificarse el existente, por ejemplo, entre los Estados Unidos y Panamá, recientemente manifestado.

²⁷ En este grupo puede clasificarse el incidente de 20 de marzo de 1973 entre Irak y Kuwait en su frontera común.

²⁸ VISSCHER, Ch. DE: *ob. cit.*, págs. 85-93.

cido al menos en términos agudos o habría sido resuelto mucho más fácilmente y desde luego, antes ²⁹.

B) El término «conflicto», por el contrario, supone un enfrentamiento entre dos o más Estados, en relación a un objeto concreto. Dentro de la tensión pueden nacer varios conflictos. Como afirman NORTHEGE y DONELAN, la disputa o conflicto —decimos nosotros— es, comparativamente a la tensión o gran conflicto —en su terminología— un asunto mucho más estrecho, «una diferencia de opinión formulada en una materia particular» ³⁰. Así nos vamos aproximando a la concreción del concepto.

El conflicto supone pues, una concreción de objeto y en tal sentido tenemos que equiparar, bien que en castellano aparezcan con significación distinta en su intensidad, los términos de «conflicto» y «controversia». Incluso podríamos considerar que el término «controversia» semánticamente es más adecuado.

Por otra parte, estos términos, en principio, han de considerarse como correspondientes con los que aparecen en las versiones francesa e inglesa de la Carta en su Capítulo VI: «différends» y «disputes».

Resulta verdaderamente curioso, en este estudio aproximativo de los conflictos internacionales, ver que la mayor parte de la doctrina, mientras ha dedicado grandes esfuerzos y numerosas obras al problema de la solución de los conflictos internacionales, se ha referido en relativamente muy escasas páginas al estudio de los conflictos internacionales en sí mismos, sin tratar casi nunca de hallar su significación precisa. Y es lo cierto, como afirmo MONACO que «los modos y el procedimiento para la solución de las controversias internacionales varían mucho según la naturaleza de la controversia considerada» por lo que añade que es necesario proceder a «una

²⁹ Un caso típico en nuestro tiempo, de conflicto como consecuencia de una tensión o producido para mantener una tensión y desde luego, en el seno de una tensión, es la denominada «crisis de Berlín», 1948-49.

³⁰ NORTHEGE y DONELAN: *ob. cit.*, pág. 34: «One point is no doubt obvious. We speak of a great conflict in the world since 1945 between the United States and the Soviet Union as in earlier times between France and Austria, Empire and Papacy, Rome and Carthage, Athens and Sparta. But these were not disputes; rather they were accompanied by disputes or embraced many disputes or came to a head in disputes. A dispute itself is a comparatively narrow affair, a formulated difference of opinion on some particular matter».

clasificación de las controversias, lo que representaría una tarea muy ardua, dada su extrema variedad»³¹.

Lo que nosotros pensamos es que, antes de proceder a una clasificación de los conflictos, es necesario delimitar el concepto de los mismos de una manera precisa, lo que todavía, en términos generales, está por hacer.

En este sentido, creemos que la mayor dificultad, radica en el planteamiento sociológico, en el trasfondo sociológico que los conflictos internacionales llevan consigo, trasfondo en el que la política tiene habitualmente la última palabra. Los intereses en presencia, el poder, las cuestiones económicas, la seguridad, los factores de carácter ideológico y luego, la propia dinámica de los conflictos, que implica un cambio constante en su planteamiento, dificultan de forma decisiva, la concreción de su naturaleza y objeto.

La doctrina, en ciertos casos, hace distinciones de conflictos, con el intento de penetrar en su verdadera naturaleza; lo que ocurre es que estos intentos se sitúan principalmente en el campo de la política. Tal es el caso de FRIEDMANN que distingue entre conflictos de poder, de interés nacional y de ideología y posteriormente entre conflictos de poder y conflictos de intereses³².

Así pues, nos quedaremos con la idea de que el conflicto, por oposición a la tensión, significa un enfrentamiento de posiciones estatales en un punto concreto o en una cuestión determinada, independientemente del clima general de las relaciones entre las partes. Lo normal es que el conflicto nazca dentro de un clima de tensión³³, pero no se puede descartar el conflicto que nace o se mantiene dentro de un entorno de cooperación³⁴.

³¹ MONACO, R.: *Manuale di Diritto Internazionale Pubblico*, Torino, 1971, pág. 579.

³² FRIEDMANN, W.: *ob. cit.*, págs. 72-6. «Para la estructura del derecho internacional, la importancia de la distinción radica en que los conflictos de poder son regulados y ajustados, más o menos adecuadamente, por el sistema tradicional de la norma de derecho internacional de coexistencia, en tanto que los conflictos ideológicos que penetran en la organización social y económica del Estado, de los valores humanos y de la autonomía de los grupos de individuos o grupos sociales dentro del Estado, llevan a la integración estrecha y al mutuo antagonismo de los diferentes Estados según su ideología» (pág. 73).

³³ Esto puede ser representado por el «caso cubano» en 1962.

³⁴ Entendemos que un conflicto de este tipo es el de Gibraltar, pese a todas las apariencias.

3. Si tratamos, llegados a este punto, de hallar una definición, siquiera sea aproximada, de lo que es el conflicto, tendremos que constatar la existencia de una serie de autores que recurren a la definición que el Tribunal Permanente de Justicia Internacional dio en la solución del Caso Mavrommatis, al decir que «una diferencia —un conflicto, podemos traducir— es un desacuerdo sobre un punto de Derecho o de hecho, una oposición de tesis jurídicas o de intereses entre dos personas»³⁵. Como explica PASTOR RIDRUEJO y ello es natural, «si estas personas son Estados, la diferencia será internacional»³⁶.

El propio Tribunal Internacional, ha reiterado posteriormente este mismo concepto, en términos similares³⁷.

La doctrina, aunque utiliza diferentes términos, llega a una connotación del concepto en parecido sentido. Así RUZIE habla de «un desacuerdo sobre un punto de derecho o de hecho, una contradicción, una oposición de tesis jurídicas o de intereses entre dos Estados»³⁸.

Podemos pues concluir que, en términos generales, un conflicto internacional es un desacuerdo, entre dos o más Estados, sobre un punto concreto (de Derecho o de hecho).

De esta apuntada definición, resultan como notas distintivas del conflicto internacional, las siguientes:

a) Se trata de un desacuerdo, de una divergencia, de una oposición de tesis, en definitiva, de una situación en la que los puntos de vista de las partes están claramente en contra. Podríamos matizar aún más diciendo que el desacuerdo surge cuando uno de los Estados comprueba que la posición del otro es claramente contraria a la suya, pero que el desacuerdo no se considera formalmente tal hasta que un órgano imparcial —si interviene— concluye, después del examen de las distintas posiciones estatales, que tal desacuerdo se ha producido.

³⁵ Caso citado, pág. 11.

³⁶ PASTOR RIDRUEJO, J. A.: *La jurisprudencia del Tribunal Internacional de La Haya*, Madrid, 1962, pág. 436.

³⁷ Así ocurrió con el caso de los intereses alemanes en la Alta Silesia polaca (Serie A, 6, 25 de agosto de 1925) o en el asunto del Sudoeste africano, en 1962, comentado por OLOUMI-YAZDI (Paris, 1963), por no citar otros ejemplos.

³⁸ RUZIE, D.: *Droit international public*, París, 1972, pág. 95. La doctrina en general, se expresa en análoga forma. Así lo hace MURTY (*ob. cit.*, pág. 675), y otros autores como MORELLI (*Nozioni ed elementi costitutivi della controversia internazionale*, Riv. di Dir. Int., 1960).

b) El desacuerdo ha de producirse entre Estados. Lo normal es que tal desacuerdo surja entre dos Estados, pero también se dan casos de conflictos en los que se encuentran involucrados varios Estados, aunque las posiciones de dos o más de ellos no sean idénticas, absolutamente consideradas. El conflicto, en su sentido estricto, sólo puede pues, producirse entre Estados, aunque la consideración de esta identidad pueda hacerse con un criterio laxo.

c) El desacuerdo ha de recaer sobre un punto concreto. Es indiferente, a nuestros efectos en este momento, que el punto controvertido sea una cuestión jurídica o que haya que calificarla como asunto político. Lo importante y característico es que se trate de una cuestión concreta objetivamente delimitada.

II. La doctrina se ha preocupado tradicionalmente y aún sigue ocupándose en la actualidad de la clasificación de los conflictos internacionales. Así, han sido apuntados por los autores, diversos criterios de clasificación que, en principio, podrían distinguirse en dos grandes grupos: criterios tradicionales o clásicos y criterios modernos. Veamos la cuestión circunstanciadamente³⁹.

1. Resulta ya clásica en la doctrina, la clasificación de los conflictos internacionales, en conflictos jurídicos y conflictos políticos. Casi todos los autores, aunque a veces de forma muy superficial, se refieren a esta clasificación. Y aún también algunos textos convencionales o institucionales, aluden a ella.

A) Para una parte de la doctrina y de los políticos prácticos, la esencia de esta distinción radica o intenta basarse en un criterio objetivo que tiene en cuenta la naturaleza misma del conflicto.

Así, para CAVARÉ, «los conflictos políticos son aquellos que por su naturaleza, repugnan una solución exclusivamente sobre la base del derecho positivo; estos ponen en juego efectivamente, más que la aplicación de una regla jurídica, el honor o los intereses de los Estados o bien la repartición del poder entre ellos. Por el contrario, los conflictos jurídicos, que manifiestan una oposición relativa a un principio jurídico o a una

³⁹ Así en 1928, HOSTLE, se preocupó del problema (*Différends justiciables et non justiciables*, Rev. D. Int. et Leg. Comp., pág. 263); posteriormente lo han hecho otros autores y en la actualidad, por ejemplo, BROWNLIE (*The justiciability of disputes and issues in international relations*, Brit. Yearbook of Int. Law, 1967, pág. 123).

regla de Derecho, pueden normalmente ser resueltos sobre la base del Derecho positivo»⁴⁰.

En realidad, este modo de ver la distinción, hace referencia a una naturaleza basada en la importancia del objeto del conflicto. De este modo, son políticos, los conflictos que afectan a la soberanía y a las bases fundamentales del Estado, en cuanto sujeto internacional, mientras que son conflictos jurídicos todos los demás, es decir, los no esenciales, los que no afectan a la esencia del Estado.

Si acudimos a la práctica de los Estados, podemos observar que, efectivamente, la «importancia» del asunto tiene una marcada trascendencia, pues los Estados se resisten a someter los conflictos que tienen un decidido alcance político, a una decisión obligatoria de un órgano internacional⁴¹.

Precisando más, podríamos decir que, para ciertos autores, la diferencia entre uno y otro tipo de conflictos, radica en la distinción entre materias «importantes» y materias «menos importantes» o «esenciales» y «no esenciales» para la vida del Estado, de modo que los primeros sólo pueden resolverse mediante soluciones políticas, mientras que los segundos son aptos para una solución judicial, por ejemplo.

Lo que ocurre aquí, es que la dificultad se traslada a la calificación del conflicto, ya que su objeto puede ser importante o esencial para un Estado, mientras que puede no tener este carácter para su oponente. Y es que, como resulta evidente, la caracterización de la naturaleza de un conflicto depende fundamentalmente de una evaluación subjetiva. En este sentido, podríamos concluir que fundar la distinción de los conflictos internacionales políticos y jurídicos, en la «importancia», no es un criterio válido en sí mismo⁴².

B) Otros autores, para establecer la diferencia entre las

* CAVARÉ, L.: *Le Droit international public positif*, París, 1969, Tome II, pág. 222.

⁴⁰ Así DE VISSCHER (*ob. cit.*, pág. 368), dice que «la observación de la práctica internacional muestra hasta que punto repugna a los Gobiernos someter a una decisión obligatoria las diferencias de gran alcance político, no porque resulte al juez imposible pronunciarse a este respecto, sino porque su sentencia sería inadecuada a las causas motivadoras del litigio».

⁴¹ Como afirma OPPENHEIM (*Tratado de Derecho internacional público*, Barcelona, 1966, T. II, V. I, pág. 4, nota 1). «El criterio basado en la importancia relativa de la controversia, aún cuando se una a la confirmación por el Tribunal del poder de determinar si una controversia es «importante», se considera actualmente y de manera creciente como impropio para determinar la obligación de arreglo judicial.»

dos clases de conflicto, atienden a la posibilidad o no de resolver los mismos con arreglo a normas jurídicas. Es decir, que el criterio que aquí se apunta, es el de la posibilidad o no de acudir al Derecho para hallar solución al conflicto.

Así, BALLADORE-PALLIERI, después de sostener que la distinción entre uno y otro tipo de conflictos se impone, dice que nos encontramos ante una controversia jurídica cuando los Estados contienden sobre la base del Derecho, mientras que las controversias son políticas cuando, prescindiendo del Derecho, plantean una cuestión de simples intereses⁴³.

Para una parte notable de la doctrina, resulta claro que las diferencias o conflictos de orden jurídico, se refieren a la aplicación o interpretación del Derecho existente y pueden ser resueltas por la aplicación de reglas conocidas, en tanto que las diferencias o conflictos de orden político se refieren a la modificación del Derecho existente y no pueden ser formuladas jurídicamente, ya que se trata de conflictos orientados a una evolución posterior⁴⁴.

Fue WESTLAKE quien, en 1924, concretó un modo de entender el conflicto político, considerando que es tal «cuando existe la imposibilidad para un órgano internacional de pronunciar un juicio sobre él, en forma de reglas»⁴⁵. Así, en el conflicto jurídico, las partes se hallan en desacuerdo sobre la aplicación o la interpretación del Derecho existente, en tanto que, en el conflicto político una parte al menos de las que entran en el mismo, rechaza este Derecho existente y busca su modificación.

Para WESTLAKE, el conflicto es político, en tres casos distintos: 1) cuando no existe ninguna regla sancionada por el consentimiento de la sociedad internacional, que pueda resolver el conflicto; 2) cuando las reglas no están en armonía con la opinión que se tiene del asunto; 3) cuando existen las reglas, pero no existe órgano internacional capaz de definir las con precisión. El profesor MIAJA DE LA MUELA, sobre la base de este planteamiento que recoge, concluye que se observan dos

⁴³ BALLADORE-PALLIERI, G.: *Diritto Internazionale Pubblico*, Milano, 1962, pág. 254.

⁴⁴ Esta es la postura de RUIZÉ (*ob. cit.*, pág. 95), que dice que «les différends d'ordre juridique: portant sur l'application ou l'interprétation du droit existant, ils peuvent se résoudre par un renvoi à des règles connues. Les différends d'ordre politique: portant sur la modification du droit existant, ils ne peuvent être formulés juridiquement, car il s'agit de conflits tournés vers l'évolution ultérieure».

⁴⁵ WESTLAKE: *Traité de Droit International*, 1924, págs. 316-17.

tipos de motivos diferentes que impelen a los Estados a rechazar la solución jurídica en sus diferencias con otros: unas veces por falta de norma aplicable, por temor al arbitrio en que habría de moverse la sentencia del tribunal; en otras ocasiones, porque la norma existente no es satisfactoria, (bien por no estar la opinión de acuerdo con ella, bien por ser lo suficientemente imprecisa para no derivarse de ella un derecho subjetivo perfecto en alguno de sus destinatarios ⁴⁶.

En realidad esta distinción o esta forma de distinción entre los conflictos jurídicos y los políticos, aparece ya como clásica. Así ROUSSEAU, dice que «los conflictos de orden jurídico (o susceptibles de ser sometidos a un órgano judicial) consisten en un desacuerdo sobre la aplicación o la interpretación del Derecho existente», mientras que «en los conflictos de orden político (o no susceptibles de ser sometidos a un órgano judicial) una de las partes reclama la modificación del Derecho existente» ⁴⁷. En forma realmente análoga, afirma OPPENHEIM que «las controversias jurídicas son aquellas en las cuales, las partes basan sus respectivas pretensiones y puntos de vista en motivos reconocidos por el Derecho internacional» en tanto que «todas las demás controversias se designan generalmente como políticas o como conflicto de intereses» ⁴⁸.

En algunos textos convencionales, se recoge esta distinción, mientras que en otros, se silencia o incluso no se reconoce diferencia alguna, de forma expresa. Así el art. 13-2 del Pacto de la Sociedad de Naciones sigue un método enumerativo, al decir que «entre los desacuerdos susceptibles de ser resueltos por arbitraje o arreglo judicial, se declaran comprendidos todos los relativos a la interpretación de un tratado, a cualquier punto de Derecho internacional, a la realidad de cualquier hecho que, de ser comprobado, implicase la ruptura de un compromiso internacional o a la extensión o naturaleza debida por dicha ruptura». El mismo sistema sigue el art. 36-2 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia, al sostener que son controversias de orden jurídico las «que versen sobre: a) la interpretación de un tratado; b) cualquier cuestión de Derecho internacional; c) la existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional; d)

⁴⁶ MIAJA DE LA MUELA, A.: *Diferencias jurisdiccionables y no jurisdiccionables*, Esc. de Funcionarios Internacionales, 1955-6, T. I. Madrid, 1957.

⁴⁷ ROUSSEAU, Ch.: *ob. cit.*, pág. 484.

⁴⁸ OPPENHEIM, L.: *ob. cit.*, págs. 3-4.

la naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional». En el Acta General para el Arreglo pacífico de las Diferencias internacionales de 26 de septiembre de 1928 (revisada en 28 de abril de 1949), también se hace referencia, en su art. 17, a los conflictos en que las partes se discuten un derecho, remitiendo a lo dispuesto en el art. 36 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia en cuanto a los conflictos que tienen este carácter. Otras veces, los textos convencionales acuden a una fórmula general, como ocurre con los Tratados de Locarno, de 1925, donde se consideran como conflictos o diferencias jurídicas aquellas a cuyo respecto, las partes se discuten recíprocamente un derecho. Otros textos, aceptan igualmente la calificación de ciertos conflictos, como jurídicos⁴⁹.

En resumen, resulta que la distinción entre conflictos jurídicos y políticos, en atención a este particular punto de vista, se basa, en definitiva, en el recurso al Derecho existente o en la negación de este Derecho, sea en su propia existencia o sea porque el mismo aparezca como recusable. Cuando las pretensiones de las partes, se fundan en reglas conocidas y existentes del Derecho vigente, podemos decir que el conflicto es jurídico. Cuando las partes consideran que no hay reglas aplicables o que estas reglas ya no responden a la realidad de las circunstancias, el conflicto habrá de ser calificado como político.

Pero como puede ocurrir y de hecho frecuentemente ocurre, que una de las partes se apoye en el Derecho existente, mientras que la otra sostenga que tal Derecho no existe o no es adecuado, nos hallaremos, una vez más, con la dificultad de la calificación del conflicto y con la necesidad de averiguar si hay algún elemento objetivo que nos pueda servir de guía.

Según explica MONACO, en el ordenamiento internacional, muchas controversias nacen con pretensiones que no tienen fundamento en el Derecho, lo cual no excluye que, en un cierto momento, de su desenvolvimiento, puedan aparecer reclamaciones con base jurídica, lo que hace muy difícil situar al conflicto en una u otra categoría⁵⁰.

Refiriéndose a esta manera de distinguir los conflictos internacionales en jurídicos y políticos, afirma OPPENHEIM que el criterio «no es científico; que es contrario al principio jurídico fundamental que prohíbe al juez negarse a dar una deci-

⁴⁹ Por ejemplo, el art. 31 del Tratado americano de Soluciones Pacíficas, de 30 de abril de 1948, entre otros.

⁵⁰ MONACO, R.: *ob. cit.*, págs. 579.

sión sobre la base de una laguna del Derecho; que no está en concordancia con los términos prácticamente ilimitados del art. 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia y que se refuta por la experiencia del arreglo judicial internacional, que no muestra ningún ejemplo de negativa a juzgar a causa de que no haya reglas jurídicas apropiadas»⁵¹.

Desde luego, basar la distinción de uno y otro tipo de conflictos, en que, en los políticos hay una ausencia de reglas para solucionarlos, resulta fácilmente rechazable, pues si pudieran faltar reglas concretas, no faltarían principios de Derecho para fundamentar la sentencia. El precitado profesor MIAJA, a base de distinguir entre declaración de incompetencia y non liquet, llega a la conclusión de la inexactitud de la tesis que distingue las diferencias jurídicas de las políticas, en razón a la posibilidad de resolver las primeras conforme al Derecho internacional, posibilidad inexistente para las últimas. No solamente considera que toda diferencia internacional es susceptible de resolverse jurídicamente, sino que afirma que calificar a las diferencias no jurisdiccionales, como políticas, es un grave desacierto porque, de un lado, lo político no es opuesto a lo jurídico, y de otro, porque no existe conflicto alguno de carácter internacional, sin algún contenido político⁵².

La precariedad de este planteamiento resulta evidente en un autor tan significativo como KELSEN. En primer lugar, no vacila en decir que «el carácter jurídico o político de una controversia no depende como la doctrina tradicional pretende suponer, de la naturaleza de la controversia, es decir, del asunto al que se refiere la controversia, sino de la naturaleza de las normas que deben aplicarse para el arreglo de la misma. Una controversia se considera jurídica si puede ser arreglada por la aplicación de normas jurídicas, es decir, por la aplicación del Derecho existente; se considera que una controversia es política, es decir, que no es jurídica, si debe ser arreglada por la aplicación de otras normas, tales como los principios de equidad, justicia y otros similares». Pero más adelante concluye también que «si la afirmación de que una controversia política no es justiciable, sólo significa que no puede arreglarse por la decisión de un tribunal internacional, entonces ninguna controversia sería justiciable si las partes no convienen en someterla a un tribunal competente para resolverla de acuerdo con

⁵¹ OPPENHEIM, L.: *ob. cit.*, pág. 4 (T. II., V. I.).

⁵² MIAJA DE LA MUELA, A.: *ob. cit.*, págs. 225 y sigs.

el Derecho internacional existente. Sin embargo, si la afirmación que una controversia no es justiciable, significa que el Derecho internacional existente no puede aplicarse debido a la naturaleza del conflicto, entonces no existe controversia que no sea justiciable»⁵³.

C) Una tercera forma de entender la distinción entre conflictos jurídicos y políticos es la que atiende al criterio de considerar la postura que las partes adopten respecto al planteamiento del mismo.

Según este criterio, habremos de considerar que son conflictos jurídicos aquellos en que las partes basan su reclamación y su defensa en el Derecho existente, mientras que son conflictos políticos aquellos que de una forma o de otra, por unas u otras razones, son situados por las partes fuera de la esfera de aplicación o interpretación del Derecho en vigor, aquellos en los que, en definitiva, se reclama la modificación del Derecho.

Aquí no se trata de la naturaleza misma del conflicto ni tampoco de la posibilidad de que este pueda o no ser resuelto por las reglas jurídicas, sino de que las partes lo planteen en términos jurídicos o no.

Esta postura, al menos, nos parece la más realista. Si partimos, como lo hace DE VISSCHER, de que «la noción de justiciabilidad... es una noción relativa. No tiene el mismo sentido para el jurista que para el político. Para el primero, la justiciabilidad depende de un criterio objetivo: la aptitud de un conflicto para ser resuelto en base a principios jurídicos. A los ojos del político, un conflicto es o no justiciable, según que su relación más o menos íntima con el interés del Estado permita o impida a este, abandonar a su respecto su facultad decisoria, personal y discrecional»⁵⁴, necesariamente hemos de llegar a la adopción de este criterio.

⁵³ KELSEN, H.: *Principios de Derecho internacional público*, Buenos Aires, 1965, págs. 325-7.

⁵⁴ VISSCHER, Ch. DE: *ob. cit.*, pág. 368. Resulta evidente que la visión del conflicto es distinta para el jurista y para el político, puesto que cada uno adopta su peculiar punto de vista para encarar el caso. Si ya, en la visión jurista, se producen dificultades para distinguir estos tipos de conflictos, estas aumentarán lógicamente cuando lo que se utilice sea el punto de vista del político. Y lo que ocurre es que como predomina el planteamiento del político, en la realidad con lo que nos encontramos es con que este plantea el conflicto en los términos que le parecen más aptos para que se resuelva a favor de su Estado. De esta forma, el mismo conflicto, será planteado en términos de conflicto jurídico o de conflicto político, según sea conveniente, prescindiendo de su naturaleza objetiva si es que esta puede ser aislada.

Teniendo en cuenta pues, que el concepto de justiciabilidad es relativo y que, por otra parte, en todo conflicto internacional existen aspectos jurídicos y, al mismo tiempo, aspectos políticos, podemos llegar a la misma conclusión que MIAJA, cuando afirma que es la postura de las partes y no la naturaleza de la diferencia, lo que motiva su jurisdiccionalidad, añadiendo este autor más adelante, que tan sólo influye la naturaleza del conflicto cuando las partes estén ligadas por tratados anteriores, en los que se haya pactado la sumisión al órgano judicial para ciertos litigios; pero fuera de este supuesto, es siempre la actitud de las partes, la determinante del carácter jurisdiccional o no del conflicto o diferencia⁵⁵.

Esta postura viene sostenida por gran parte de la doctrina, aunque no se dejen de constatar sus inconvenientes⁵⁶.

D) En conclusión y por lo que respecta a esta distinción de conflictos internacionales, podemos resumir:

a) La mayor parte de la doctrina termina por afirmar que en toda diferencia internacional aparecen aspectos jurídicos y aspectos políticos, lo que permite que las partes presenten el conflicto de una o de otra forma, según sus intereses en juego. Como afirma el profesor MIAJA DE LA MUELA, los aspectos políticos hacen posible, en un orden teórico, la sumisión del conflicto a un tribunal internacional, mientras que los aspectos políticos dificultan esta sumisión⁵⁷.

Y esta es también nuestra conclusión: que los conflictos son jurídicos o políticos, según las partes los presenten, y ello con todos los inconvenientes que esto lleva consigo.

⁵⁵ MIAJA DE LA MUELA, A.: *ob. cit.*

⁵⁶ Así, MONACO (*ob. cit.*, pág. 580), dice que «el criterio que parece como más seguro es aquel que tiene en cuenta el carácter que las partes han dado a la controversia, de donde resulta que una controversia es política en tanto que la pretensión y la eventual contestación de la misma están desprovistas de razones jurídicas; y en cambio es jurídica cuando la pretensión de las partes esté acompañada, no importa si respondiendo más o menos a la realidad, de la conformidad de tal pretensión con el Derecho objetivo». Este criterio no está exento de riesgos, pues como dice OPPENHEIM (*ob. cit.*, pág. 5), «la adopción de tal criterio significaría, inter alia, que en el caso de una controversia sobre si una diferencia se incluye en la obligación de arreglo judicial obligatorio, la opinión de la parte interesada y no el contenido del tratado, sería decisiva para resolver la cuestión de si la obligación del tratado se aplica a la controversia particular. Esto significaría de hecho una negación del deber de arreglo judicial obligatorio».

⁵⁷ MIAJA DE LA MUELA, A.: *ob. cit.*

b) En los textos convencionales, unas veces se recoge esta distinción⁵⁸, mientras que otras se suprime⁵⁹.

E) Un último punto y no falto de interés, nos queda por tratar: el de si la distinción entre conflictos jurídicos y políticos, es identificable o no con la de conflictos justiciables y no justiciables.

Resumamos la cuestión en breves palabras: 1) para unos autores, estas dos distinciones, no coinciden; 2) para otra parte de la doctrina, presentar una nueva distinción que no coincida con la que hemos venido exponiendo, es prácticamente insostenible.

En el primer sentido, está la opinión de MONACO que dice que la distinción entre controversias justiciables y no justiciables, no coincide con la de controversias jurídicas y políticas, y que puede suceder que por efecto de los compromisos asumidos por las partes o por el hecho de que participen en una determinada organización internacional, sean justiciables litigios que desde el punto de vista sustancial son controversias políticas, mientras que pueden ser controversias no justiciables, litigios que sustancialmente son jurídicos. De cualquier forma —añade— la línea de demarcación es tan difícil de trazar como en los conflictos jurídicos y políticos⁶⁰.

En el segundo sentido, tenemos a una gran parte de la doctrina que de forma clara identifica ambas distinciones, refiriéndose al mismo concepto con ambos términos y de forma indiferente⁶¹.

⁵⁸ Aparte de los textos que hemos citado anteriormente, hay algunos de carácter bilateral, que recogen la distinción, como el Tratado de Arbitraje entre la Gran Bretaña y Francia, de 1903, en el cual se conviene en someter a arbitraje los conflictos «de carácter jurídico o relativos a la interpretación de un tratado»; en la misma línea está el Tratado de Arbitraje entre Alemania y Suiza, de 3 de diciembre de 1921, que somete las controversias jurídicas a arbitraje o arreglo judicial, mientras que las controversias políticas quedan sometidas a conciliación.

⁵⁹ Otros textos bilaterales, en cambio, no conceden relevancia a la distinción, como el Tratado de arreglo pacífico de controversias firmado entre Colombia y Perú, en 1934; el firmado entre Noruega y Suecia, en 2 de noviembre de 1925; o el firmado entre Bélgica y Suecia, el 30 de abril de 1926.

⁶⁰ MONACO, R.: *ob. cit.*, pág. 580. Esta postura de MONACO, en cierto modo resulta criticable, pues aunque no le falta razón en la sutil argumentación que hace, es sin embargo, demasiado formalista en su planteamiento.

⁶¹ Esta es la postura que podemos considerar como general en la doctrina. Y la que nos parece exacta.

2. Otra distinción en los conflictos internacionales y que tiene su origen en la Carta de las Naciones Unidas es la que contrapone lo que podemos denominar conflicto-controversia y conflicto-situación.

Si ya el Pacto de la Sociedad de Naciones hablaba con imprecisión de «desacuerdos» y «controversias», dentro del término amplio de conflictos internacionales, que nosotros utilizamos, más imprecisión todavía se observa en la Carta de las Naciones Unidas, que ha introducido los términos «controversia» y «situación» con una total vaguedad.

Ya, en el art. 1-1 se ocupa de «controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz». Posteriormente, en el Capítulo VI, dedicado al «arreglo pacífico de controversias», vuelve a utilizar ambos términos con una total imprecisión. Y es lo cierto, sin embargo, como dice MURTY, que la Carta marca una diferencia entre «controversia» y «situación», aunque las expresiones no se hallen definidas⁶².

La doctrina, teniendo en cuenta que la distinción puede acarrear consecuencias de carácter práctico, se ha esforzado en concretar lo que uno y otro término pueden significar⁶³, pues es lo cierto, como afirman NORTHEDGE y DONELAN, que tanto en la práctica de las Naciones Unidas como en los comentaristas de la Carta la distinción entre estos conceptos no aparece absolutamente clara⁶⁴.

A) Para MURTY, a quien acabamos de citar, la controversia o disputa significa una alegación definida de violación del Derecho o de amenaza de violación contra otro Estado, que la niega; mientras que situación, es algo que puede ser entendido como una serie de actos que pueden dar lugar a la controversia, pero que no poseen el grado de especificación de la misma⁶⁵.

Otros autores, también acabados de citar, como NORTHEDGE y DONELAN, parece que ponen el acento de la distinción entre disputa (equivalente a controversia, en nuestra terminología)

⁶² MURTY, B. S.: *ob. cit.*, pág. 719.

⁶³ Recordemos que el profesor HERRERO DE LA FUENTE (en su excelente monografía *Seguridad colectiva y arreglo pacífico de controversias*, Valladolid, 1973), considera que una definición clara de ambos términos arrojaría bastante luz para esclarecer el problema de las relaciones de competencia entre las Organizaciones regionales y las Naciones Unidas, en orden a la solución de los conflictos internacionales.

⁶⁴ NORTHEDGE y DONELAN: *ob. cit.*, pág. 2.

⁶⁵ MURTY, B. S.: *ob. cit.*, pág. 719.

y situación, en que la primera se produce en un contexto de relaciones amistosas entre Estados, mientras que situación supone un estado de tensión o de potencial tensión entre Estados⁶⁶.

Según GOODRICH y HAMBRO, la controversia o diferencia, es un desacuerdo entre dos o varios Estados que llega al punto en que las partes han presentado demandas y contrademandas, lo suficientemente precisas para permitir a un Tribunal o a otro Organismo instituido a los fines de arreglo pacífico, pronunciarse sobre el mismo; mientras que una situación existe cuando las relaciones entre los Estados interesados están caracterizadas por una falta de armonía completa y la conducta de las partes revela la existencia de objetivos e intereses opuestos sin que, sin embargo, las demandas hayan sido formuladas, ni que las posiciones tomadas hayan sido definidas con todo el rigor que sería necesario para que existiese el conflicto⁶⁷.

Para CLARK y SOHN, las controversias son efectivas y materializadas, en tanto que las situaciones son peligrosas o posiblemente peligrosas⁶⁸.

VIRALLY, después de afirmar que la distinción no es fácil, piensa que la diferencia o controversia se produce cuando los Estados han articulado pretensiones que se excluyen mutuamente o cuando un Estado ha recusado las pretensiones de otro; todos los otros casos de tensiones, pueden ser considerados como situaciones⁶⁹.

Vemos en definitiva que para estos autores, la controversia y la situación se distinguen por el grado de concreción del conflicto, de forma que el mismo se calificará de controversia cuando su objeto se haya concretado y de situación cuando presente una fisonomía difusa.

B) Hay autores que, por otra parte, se fijan más bien en la extensión del conflicto, para caracterizar la distinción. Este es el caso de VELLAS, para quien la controversia se refiere a un conflicto en el cual entran en juego los intereses de varios Estados, mientras que la situación es un conflicto que interesa solamente a uno de ellos⁷⁰.

⁶⁶ NORTHEDGE y DONELAND: *ob. cit.* pág. 3.

⁶⁷ GOODRICH, L. M. y HAMBRO, E.: *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, Neuchatel, 1946, págs. 219 y 229.

⁶⁸ CLARK, G. y SOHN, L. B.: *La paz por el Derecho Mundial*, Barcelona, pág. 106.

⁶⁹ VIRALLY, M.: *L'organisation mondiale*, París, 1972, pág. 429.

⁷⁰ VELLAS, P.: *Le regionalisme international et L'ONU*, París 1948, página 81.

En sentido opuesto, SALOMON, piensa que la controversia se refiere a protección del interés concreto de un Estado, mientras que la situación afecta a un interés colectivo ⁷¹.

Esta postura resulta poco válida, pues, aparte de que no hay fundamento para adoptarla, resulta también muy difusa la línea que separa lo que son intereses de un Estado y lo que son intereses de varios.

C) En otro sentido, hay autores que recurren, para marcar la diferencia, a la propia naturaleza del conflicto.

Tal es el caso de SEPÚLVEDA, para quien la controversia se refiere más bien a cuestiones jurídicas, mientras que la situación toma en cuenta materias políticas y es más grave en cuanto puede suponer un quebrantamiento de la paz ⁷².

En análogo sentido se mueven igualmente BENTWICH y MARTIN ⁷³ y SERENI ⁷⁴.

Esta postura es francamente insostenible, pues carece de argumentos teóricos en que apoyarse y la observación de la práctica internacional tampoco nos suministra datos que nos permitan llegar a tal conclusión.

D) En conclusión, vemos que: 1) los términos de «controversia» y «situación» resultan muy confusos e indeterminados, tanto en la Carta como en su aplicación; 2) la doctrina se esfuerza en clarificarlos, aunque sin haber llegado a unas conclusiones más o menos aceptables en términos generales.

Nosotros pensamos que la postura inicialmente expuesta es la que cuenta con mejores argumentos y más adhesiones doctrinales.

De aquí, que entendamos que la controversia se caracteriza por ser un conflicto perfectamente definido en su objeto, mientras que la situación supone un conflicto difuso, más concreto que el de tensión y menos que el de controversia. Esta falta de concreción es lo que hace que la situación sea más peligrosa para la paz mundial. En este modo de ver la cuestión, creemos que la «situación» hay que situarla entre la «tensión» y la «controversia».

⁷¹ SALOMON, A.: *L'ONU et la paix*, París, 1948, pág. 81.

⁷² SEPÚLVEDA, C.: *Coordinación de las medidas coercitivas para la solución de conflictos internacionales en las N. U. y en la O. E. A.*, Ponencia al V. Congreso del IHLADI, Santiago de C., Madrid-Zaragoza, 1966.

⁷³ BENTWICH, M. y MARTIN, A.: *A Commentary on the Charter of the United Nations*, London, 1951.

⁷⁴ SERENI, P.: *Diritto Internazionale*, V. IV, pág. 1.581.

3. Otras clasificaciones pueden hacerse de los conflictos internacionales, a las cuales renunciamos en aras a la extensión de este estudio y por su falta de trascendencia práctica.

CONCLUSIONES

I. Pese a las dificultades terminológicas, resulta preciso distinguir entre «tensiones» —que tienen un objeto indeterminado— y «conflictos» —con un objeto más o menos claramente definido.

El conflicto aparece en la vida internacional, por la dinámica propia de la misma, sin que pueda ser evitado en la actual estructura internacional, como un desacuerdo de tesis jurídicas o de intereses estatales.

II. Entre las clasificaciones que pueden hacerse de los conflictos internacionales, aparecen como más importantes, las de conflictos jurídicos y políticos y conflictos controversias y situaciones.

1. La distinción entre conflictos jurídicos y conflictos políticos, puede hacerse con arreglo a diferentes criterios, pero el que estimamos como más adecuado, es el que toma en cuenta la posición de las partes con respecto al mismo. Si los Estados basan sus posturas en argumentos jurídicos, podemos decir que el conflicto tiene este carácter; si no se apoyan en argumentos de esta clase sino que aducen otras razones, el conflicto es político.

Ningún conflicto se presenta con un carácter jurídico o político exclusivo, por lo que la posición de las partes es lo que atribuye a este su carácter.

2. En cuanto a la distinción entre controversias y situaciones, de los criterios distintos que pueden aportarse a este efecto, entendemos que el más adecuado es el que hace la distinción a base de la concreción del objeto del conflicto. Las situaciones son un conflicto inconcreto. Las controversias son un conflicto claramente definido.

Claro es que hay que precisar que la línea de separación entre uno y otro tipo de conflicto, no es nada clara y que en muchos supuestos, serán las circunstancias las que aconsejen dar al conflicto uno u otro carácter.

Esta distinción tiene cierta importancia en los procedimientos de solución pacífica de los conflictos internacionales, a través del mecanismo de las Naciones Unidas, aunque en la práctica, su trascendencia no haya sido decisiva.