

## LA SEGUNDA CONFERENCIA DE PAZ DE LA HAYA (1907) Y LA POSICIÓN DE ESPAÑA

Elena CRESPO NAVARRO

Profesora titular de Derecho Internacional Público  
Universidad Miguel Hernández

### SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO HISTÓRICO.—II. PRELIMINARES: 1. *La convocatoria de la Conferencia*. 2. *El programa ruso*.—III. EL DESARROLLO DE LOS TRABAJOS: 1. *La sesión inaugural y la distribución del trabajo*. 2. *La delegación española*: A) Composición. B) Instrucciones.—IV. LOS FRUTOS DE LA SEGUNDA CONFERENCIA: 1. *El problema del desarme y la reducción de gastos militares*. 2. *El derecho de la guerra*. 3. *El arreglo pacífico de los conflictos internacionales*. IV. CONCLUSIONES.

### I. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO HISTÓRICO

Recientemente cumplido el centenario de la segunda Conferencia de Paz de La Haya de 1907 nos proponemos llevar a cabo un breve recordatorio de los trabajos de la misma y de sus principales logros y fracasos, prestando una especial atención a la posición que España ocupó en su seno y destacando los cambios que empezaron a gestarse entonces, tanto en la búsqueda de alternativas a la guerra, como en materia en humanización de los conflictos.

Ahora bien, para comprender mejor tales cambios es preciso situarse en la realidad de la época, por lo que comenzaremos tratando de describir muy brevemente el contexto histórico. Es preciso recordar, en ese sentido, que tras las convulsiones experimentadas por el sistema europeo de Estados durante la Revolución francesa y el Imperio Napoleónico, el siglo XIX se abre con el deseo de alcanzar un nuevo orden de estabilidad en Europa mediante una cierta organización institucional de la paz. A esa

aspiración respondió, en un primer momento, la idea del liderazgo común de las grandes potencias de la época, que materializada en el Congreso de Viena, se llevó a la práctica mediante el sistema de Congresos. Dicho sistema que permitió disfrutar a Europa de un período de relativa paz y tranquilidad, pero acabó fracasando al convertirse en un mecanismo de intervención en los asuntos internos de los Estados más débiles. Por otra parte, desde finales del siglo XVIII y como consecuencia, primero de la descolonización americana, y después de la admisión de Turquía a participar en el Concierto europeo tras el Congreso de París, se fue produciendo una ampliación progresiva del sistema internacional que dejaba de ser exclusivamente cristiano-europeo para comenzar a universalizarse. Además, con la revolución industrial del siglo XIX se iniciaba el desarrollo tecnológico y los consiguientes avances en materia de comunicaciones y en las relaciones comerciales. Todo ello llevó a los Estados a tomar conciencia de la existencia de intereses comunes y de la necesidad de cooperar entre sí para regular jurídicamente sus relaciones mutuas en un plano multilateral, al tiempo que surgen nuevos medios de combate con un alcance destructivo cada vez mayor, generando la preocupación por regular el uso de la fuerza con el fin de evitar daños innecesarios.

Comienza así a surgir, ya desde un punto de vista universal, un cierto interés por organizar la paz para evitar la guerra, si bien de una manera indirecta, sin plantearse en absoluto todavía la prohibición del uso de la fuerza. De modo que los temas centrales del debate de la época eran el desarme o la limitación de armamentos y la búsqueda de alternativas a la guerra como medio de solución de controversias internacionales, iniciándose, asimismo, una tendencia hacia la humanización de los conflictos, mediante la creación de reglas orientadas a evitar daños o sufrimientos innecesarios, por la vía del desarrollo del *ius in bello*.

Los acontecimientos de mayor repercusión en ese proceso fueron las Conferencias de Paz de La Haya, de 1899 y de 1907. La primera Conferencia, sobre todo gracias a la adopción de la Convención sobre arreglo pacífico de las controversias internacionales, supuso el primer intento oficial de establecer una completa codificación del procedimiento internacional de arreglo pacífico de controversias, e impulsó el desarrollo del arbitraje facultativo, especialmente mediante la regulación del procedimiento arbitral y la creación de un Tribunal Permanente de Arbitraje con sede en La Haya <sup>1</sup>. Sin embargo, no pudo estar a la altura de las expectativas generadas al comienzo de sus trabajos, sobre todo por no lograr un acuerdo sobre el arbitraje obligatorio <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Para un breve resumen de la práctica de dicho tribunal, puede verse HAMILTON, P., REQUENA, H. C., VAN SCHELTINGA, L., y SHIFMAN, B., (Eds.), *The Permanent Court of Arbitration: International Arbitration and Dispute Resolution. Summary of Awards, Settlement Agreements and Reports*, The Hague 1999.

<sup>2</sup> Sobre la primera Conferencia y en especial sobre el papel de España en la misma vide JIMÉNEZ PIERNAS, C., «El papel de España en la Conferencia de Paz de La Haya de 1899», *REDI*, vol. LI (1999), núm. 2, 775-782, p. 779; y, del mismo autor, «The Role of Spain in the Hague Conference of 1899» en KALSHOVEN, F. (Ed.), *The Centenal of the First International Peace Conference. Reports & Conclusions*, The Hague 2000, Complementary CD-Rom-Historical contributions.

## II. PRELIMINARES

### 1. La convocatoria de la Conferencia

Los escasos resultados alcanzados en la primera Conferencia de Paz de La Haya y el hecho de que en los años siguientes la carrera armamentista fuera en aumento, llevaron a que desde diferentes instancias se manifestara un interés renovado por el tema. En esa línea, la Unión Interparlamentaria, adoptó, en su reunión de San Luis celebrada en 1904, una Resolución en la que llamaba a la celebración de una nueva Conferencia internacional que continuaría la labor iniciada por la de 1899, al tiempo que solicitaba al Presidente de los Estados Unidos que se ocupara de su convocatoria <sup>3</sup>.

Dicha Resolución fue presentada el 24 de septiembre al Presidente Roosevelt, que aceptó el encargo de buen grado, de modo que, el 21 de octubre de 1904, el Secretario de Estado norteamericano envió a todos los representantes de su país acreditados ante los gobiernos firmantes del Acta final de la Conferencia de 1899 una circular en la que les pedía que pusieran el texto de la citada Resolución en conocimiento de los gobiernos correspondientes y les llamaran a participar en una segunda Conferencia de paz que tendría por objeto completar los trabajos de la anterior <sup>4</sup>. La propuesta estadounidense fue bien recibida por todos los Estados, entre ellos España. Rusia, en aquel momento en guerra con Japón, manifestó su imposibilidad de asistir mientras se mantuvieran esas circunstancias, por lo que el Presidente Roosevelt decidió posponer la celebración de la Conferencia <sup>5</sup>. En 1905, una vez firmada la paz entre Rusia y Japón <sup>6</sup>, el Embajador ruso en Washington dirigió un memorándum al Gobierno de los Estados Unidos manifestando el interés en la celebración de la Conferencia, y pidiendo que ésta fuera formalmente convocada por el propio Zar. Así, a comienzos de abril de 1906, Rusia dirigió a las potencias una circular proponiendo la convocatoria para la segunda mitad del mes de julio y ofreciendo un programa de trabajo inicial, que sería posteriormente modificado <sup>7</sup>. No obstante, la fecha tuvo que ser atrasada casi un año por la previsión de un

---

<sup>3</sup> En 1889, en respuesta a la convocatoria efectuada por un congreso de parlamentarios ingleses y franceses, se reúnen en París los delegados de 9 Parlamentos con el fin de promover el desarrollo del arbitraje internacional, dando lugar a la creación de la *Unión Interparlamentaria para el arbitraje internacional*, institución que poco tiempo después decide ampliar su ámbito de actuación, en un primer momento limitado al arbitraje, para incluir otros problemas relacionados con la salvaguarda de la paz. Vide WEHBERG, H., «La contribution des Conférences de la Paix de La Haye au progrès du Droit International», *R. des C.*, t. 37 (1931-III), 527-669, pp. 536-540.

<sup>4</sup> El texto de esa circular, que recoge expresamente la Resolución de la Unión Interparlamentaria, aparece recogido en BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports to the Hague Conferences of 1899 & 1907*, Oxford 1917, pp. 180-182.

<sup>5</sup> Así lo pone de manifiesto la segunda circular enviada por el Secretario de Estado norteamericano a los representantes de su país acreditados ante los gobiernos participantes en la Conferencia de 1899, el 16 de diciembre de 1904. *Ibidem*, pp. 183-184.

<sup>6</sup> Mediante el Tratado de Portsmouth de 5 de septiembre de 1905, ZORGBIBE, Ch., *Historia de las relaciones internacionales*, 2 tomos, trad. de M. A. Vecino Quintana, Madrid 1997, t. I, p. 172.

<sup>7</sup> Respecto del texto del Memorándum ruso de 13 de septiembre de 1905, de la contestación del gobierno norteamericano de 12 de octubre del mismo año, de la propuesta enviada por Rusia el 3 de abril de 1906 y de la contestación dada ese mismo día por el gobierno norteamericano, y la circular del gobierno ruso de 12 de abril de 1906 con el programa revisado, ver de nuevo, BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, pp.184-188.

congreso internacional de la Cruz Roja en junio en Ginebra y de una Conferencia Panamericanana en Río de Janeiro en julio.

## 2. El programa ruso

El programa presentado por Rusia se limitaba prácticamente a plantear el desarrollo de las normas adoptadas en la primera Conferencia, en particular las disposiciones de la Convención sobre arreglo pacífico de controversias, y la elaboración de nuevas convenciones sobre la guerra marítima. No se mencionaban, en cambio, los que seguían siendo los dos problemas principales de la época, el arbitraje obligatorio (excluido por la oposición del gobierno alemán) y el desarme (descartado por el escepticismo ruso). Sin embargo, no todos los Estados estuvieron totalmente conformes con esas omisiones. Estados Unidos<sup>8</sup>, España<sup>9</sup>, e Inglaterra, manifestaron su interés por que la Conferencia tratara el tema del desarme y se reservaron el derecho a plantearlo, a pesar de su no inclusión formal en el programa. Igualmente, los gobiernos de Bolivia, Dinamarca, Grecia y los Países Bajos, se reservaron el derecho a someter a la consideración de la Conferencia otros temas similares a los recogidos de manera explícita en el programa ruso y otros Estados, como Japón, Alemania, Austria-Hungría y la propia Rusia se reservaron el derecho a no participar en discusiones que consideraran inútiles por entender que no conducirían a resultados prácticos<sup>10</sup>.

## III. EL DESARROLLO DE LOS TRABAJOS

### 1. La sesión inaugural y la distribución del trabajo

El 14 de mayo de 1907, día previo al inicio oficial de la Conferencia, tuvo lugar un acto histórico, la firma por las potencias participantes en la primera Conferencia de un Protocolo<sup>11</sup> cuya finalidad era permitir la adhesión a la Convención de 1899 para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales a los Estados invitados a participar

<sup>8</sup> El gobierno estadounidense se reservaba igualmente el derecho a plantear, como hizo después, el tema de la limitación del empleo de la fuerza para el cobro de deudas contractuales.

<sup>9</sup> El Embajador de España en San Petersburgo se refiere, en telegrama de 28 de marzo de 1907 dirigido al Ministro de Estado, al comunicado enviado al Ministro de Asuntos Exteriores ruso, manifestando el deseo del gobierno español de que España fuera mencionada en la convocatoria de la Conferencia de Paz entre las naciones que, habiendo expresado su deseo de discutir respecto a la limitación de armamentos se reserva su derecho a tratar con extensión la cuestión durante el desarrollo de la Conferencia, Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE), *Tratados y Negociaciones* (s. XX), núm. 163.

<sup>10</sup> Así, lo puso de manifiesto el gobierno ruso en nueva circular, de 1907, en la que comunicaba la aceptación de su programa por los gobiernos y las observaciones que algunos de ellos formularon sobre el mismo y pedía al gobierno holandés la convocatoria oficial de la Conferencia para comienzos del mes de junio, BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, pp. 192–193.

<sup>11</sup> Redactado a iniciativa rusa para dar cumplimiento a la cláusula del artículo 60 de la Convención, referida a futuras adhesiones a la misma, que exigía el acuerdo al respecto de los Estados parte. Ver el texto de la propuesta rusa y de la redacción final dada a dicho Protocolo en BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, pp. 190–191 y 193–194, respectivamente. El Protocolo puede consultarse también en AMAE, *Tratados* s. XX, n. 87-03.

en esta segunda Conferencia que no estuvieron representados en la primera <sup>12</sup>, seguida de las manifestaciones de adhesión al Protocolo por parte de los gobiernos de esos Estados.

El día 15 de junio, el Ministro de Asuntos Exteriores holandés abrió la sesión inaugural de la Conferencia en la sala de los caballeros de Binnenhof, proponiendo el nombramiento como presidente de la misma al primer delegado ruso y Embajador de Rusia en París, Sr. Nelidow. Dicha propuesta fue unánimemente aceptada, procediendo el nuevo presidente a proponer a su vez la designación del Vicepresidente, cargo que recayó en el delegado de los Países Bajos, W. H. de Beaufort <sup>13</sup>.

Ya en esa primera sesión de la Conferencia se suscitó la cuestión de la publicidad de los debates, manifestándose dos posturas enfrentadas al respecto. Por un lado, la de Estados como Francia, Inglaterra e Italia, contrarios a la admisión de periodistas, tanto en las sesiones plenarias como en los trabajos de las Comisiones, postura ésta compartida también por España. Por otro lado, Alemania, defensora de la publicidad total de la Conferencia. A mitad de camino, Austria, favorable a la publicidad únicamente para las sesiones plenarias y defensora del secreto para las Comisiones. El tema quedó resuelto en la segunda sesión plenaria, celebrada el 22 de junio, en la que se aprobó el Reglamento que regiría los trabajos futuros, cuyo artículo 10 establecía como regla general la no publicidad, admitiendo excepcionalmente y sólo en los plenos la entrada de periodistas y reservándose la mesa en todo caso la facultad de negar la entrada en determinadas sesiones <sup>14</sup>.

La Conferencia, que desarrolló su labor entre el 15 de julio y el 18 de octubre de 1907, dividió sus trabajos en cuatro comisiones. La primera comisión, presidida por el francés Bourgeois, se dedicó a tratar los temas relacionados con el arreglo pacífico de controversias; la segunda, que tuvo como presidente al belga Beenaert, se ocuparía de los problemas de la guerra terrestre; y las dos últimas, presididas por el italiano Torielli y el ruso Martens, respectivamente, se dedicaron al estudio de la guerra marítima. Finalmente, el tema del desarme sólo fue tratado, con poco éxito, en sesión plenaria.

## 2. La delegación española

### A) COMPOSICIÓN

En respuesta a la nota de 12 de abril de 1907 del Embajador de los Países Bajos invitando formalmente a España a la Conferencia y solicitando el envío de delegados españoles, el Ministro de Estado, M. Allende Salazar, nombró como miembros de la

---

<sup>12</sup> En total participaron en esta segunda Conferencia 44 Estados, los participantes en la primera más Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela, Uruguay y El Salvador. Quedó excluida también en esta segunda Conferencia la Santa Sede y lo mismo ocurrió con Corea, en aquellos momentos en guerra con Japón.

<sup>13</sup> Ver discursos pronunciados por el Ministro de Asuntos Exteriores neerlandés y por el delegado ruso, Presidente de la Conferencia, en la sesión inaugural de 15 de junio, en BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, pp. 195-199.

<sup>14</sup> AMAE, *Tratados y negociaciones s. XX*, n. 163, despachos núm. 1 y núm. 2, de 16 y 24 de junio de 1907, respectivamente, del primer delegado español al Ministro de Estado informando del desarrollo de las sesiones primera y segunda de la Conferencia.

delegación española al Embajador en Londres don Wenceslao Ramírez de Villa Urrutia, al Ministro plenipotenciario en La Haya, don José de la Rica y Calvo, y al diputado de las Cortes y conde de la Mortera, don Gabriel Maura y Gamazo. Este último participaría además en la secretaría de la Asamblea, de la Subcomisión y del Comité de redacción encargado de preparar el proyecto de Convenio sobre un Tribunal Internacional de Presas. Además, intervinieron también en la Conferencia como delegados adjuntos militar y naval, el coronel don José Jofre Montojo y el capitán don Francisco Chacón y Pery <sup>15</sup>.

## B) INSTRUCCIONES

El 12 de junio de 1907 el Ministro de Estado dirigió al primer delegado español en la Conferencia las instrucciones acordadas en Consejo de Ministros, previo informe de los Ministros de Guerra y de la Marina y aprobadas por el Rey, sobre los diferentes aspectos a tratar en la Conferencia <sup>16</sup>:

a) Por lo que se refiere a las eventuales modificaciones al Convenio de 1899 sobre solución pacífica de controversias y a pesar de que el programa ruso se refería únicamente a las posibles mejoras en materia de comisiones de investigación y de arbitraje, el gobierno español manifestó no tener inconveniente, de suscitarse el debate en torno a los buenos oficios y la mediación, a prestarse al mismo para evitar dejar al arbitrio de las partes interesadas la determinación de la posibilidad de acudir a la amistosa intervención de terceras potencias antes de usar las armas. Sobre las comisiones de investigación, teniendo en cuenta que el artículo 14 del Convenio deja libertad a las potencias en cuanto al uso que deba darse a los informes de tales comisiones, tampoco tendría reparos, si así se propusiese, en relacionarlas con los tribunales arbitrales de modo que la información de aquéllas se hiciese preliminar del fallo, o si se plantease la posibilidad de ampliar el alcance de las mismas. Por último, en relación con el arbitraje, el deseo del Gobierno español era que las potencias adquirieran colectiva y recíprocamente compromisos análogos a los que asumían en los convenios bilaterales de arbitraje, sin por ello extender su ámbito de aplicación, limitado en todo caso por la propia naturaleza de los litigios, de modo que quedarían excluidos los que afectarían al honor o a los intereses vitales de la nación.

b) Sobre el derecho de la guerra terrestre, a la vista de que la mayoría de ejércitos eran capaces de poner sobre la frontera numerosos contingentes de tropas en plazo considerablemente inferior a España, se hacía necesario compensar esa desventaja mediante el establecimiento de restricciones a la inmediata apertura de las hostilidades.

c) En relación con el Convenio sobre las leyes y usos de la guerra marítima se pide un especial cuidado a los delegados españoles al ser un tema de particular interés, debido a las peculiares características geográficas de España, como Estado dotado de un amplio litoral.

Varias son las instrucciones en este ámbito. En primer lugar, respecto del bombardeo de puertos y ciudades por fuerzas navales y dado que la mayor parte de las plazas

---

<sup>15</sup> AMAE, *Tratados y negociaciones s. XX*, núm. 163.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

comerciales españolas están en la costa y directamente abiertas al mar, la instrucción de los delegados españoles era la de oponerse a tales operaciones de guerra. En cambio, en relación con la cuestión de la colocación de torpedos o minas submarinas, se les pide mantener una posición favorable, en la medida en que la utilización de tales ingenios permitía ampliar los medios de defensa del litoral<sup>17</sup>. También la posición española debía ser favorable acerca de la posibilidad de transformación de los buques comerciales en buques de guerra, pues tales buques podían ser utilizados en corso o como auxiliares a escuadras militares. Por último, en cuanto a la posibilidad de capturar la propiedad privada de beligerantes en la guerra naval, se recomienda una actitud expectante, habida cuenta de que si bien España podría estar interesada en ello debido a su posición geográfica, tanto para fines militares como para perjudicar al comercio marítimo que circulase frente a sus costas, esta decisión podría igualmente perjudicar sus aspiraciones de desarrollar su marina mercante y tomar parte en la navegación universal.

d) También la limitación de armamentos era un asunto de particular interés para España, pues como se dice expresamente en las citadas instrucciones:

«No podía el gobierno olvidarse de lo escasos y débiles que nuestros medios de defensa son en la actualidad, tanto en relación con las necesidades peculiares del país cuanto si se las compara con las de potencias secundarias. El presupuesto de la guerra de España es muy inferior al de otras potencias, nos hallamos en condiciones de manifiesta inferioridad en relación con las demás, aún de alguna de último orden, por la escasez, ineficacia y lo anticuado de lo que poseemos.»

Por ese motivo, se pide a los delegados que se haga constar desde un principio la inclinación al examen y discusión del tema en la Conferencia sin que ello implique renunciar a arbitrar determinados elementos indispensables para garantizar la seguridad<sup>18</sup>. No obstante, se indica que si Estados Unidos e Inglaterra no formulaban ninguna propuesta concreta no procedía que lo hiciera España y que antes de asociarse a cualquier otra propuesta debía consultarse al Ministerio.

e) Respecto del uso de la fuerza para el cobro de deudas contractuales, se recomienda a la delegación apoyar el examen y discusión sobre la posibilidad de estable-

---

<sup>17</sup> Merece la pena destacar que en los informes previos de Guerra y Marina, el Ministro de Guerra entendió que no convenía adquirir el compromiso de impedir el uso de los torpedos en los puertos que hubiera que defender, pues tales ingenios podían ser útiles tanto como recurso para impedir bombardeos y desembarcos cuando no se contara con otro medio de defensa como cuando conviniera aumentar la defensa. Por su parte, el Ministro de Marina distinguía entre los torpedos o minas submarinas fijos, utilizados normalmente como defensa, y las minas que, una vez lanzadas se colocan a una determinada profundidad, utilizadas como armas de guerra. En cuanto a las primeras recomendaba no comprometerse a limitar su uso, incluso a pesar del riesgo que pudieran entrañar caso de soltarse las amarras, pues tal compromiso sería contrario a nuestros intereses defensivos. Respecto de las segundas, proponía manifestar inclinación a su uso, pero sin que hubiera inconveniente en que se cediera discretamente frente a otras posturas, AMAE, *Tratados y negociaciones s. XX*, núm. 163.

<sup>18</sup> Postura contraria a la mantenida en la primera Conferencia de 1899 en la que la instrucción del gobierno, basada en los informes de los Ministerios de Guerra y Marina era la de oponerse a cualquier propuesta de reducción o mantenimiento del *statu quo* en armamentos del Estado, ante la necesidad de España de rearmarse a discreción del interés nacional, tras el desastre de la guerra hispano-norteamericana. Ver al respecto, JIMÉNEZ PIERNAS, C., «El papel de España...», *loc cit.*, p. 779. Lo que da idea de la incompetencia técnica e improvisación política en la que España estaba instalada.

cer restricciones al uso de la fuerza en estos casos, dando testimonio público de la fraternal amistad de España con las Repúblicas hispanoamericanas y del respeto de su independencia. Si bien, con carácter previo a la decisión sobre el fondo de las posibles propuestas en la materia se exige la consulta al Ministerio, que habría de conciliar las ventajas del establecimiento de restricciones al uso de la fuerza con el deseo de no abandonar a tales naciones frente a posibles abusos y luchas civiles.

f) Por último, se insiste en el deseo del Gobierno español de que la delegación española en la Conferencia marche en inteligencia con Inglaterra, Francia y Portugal <sup>19</sup>, así como en el interés en que se hagan presentes los vínculos con las Repúblicas hispanoamericanas.

#### IV. LOS FRUTOS DE LA SEGUNDA CONFERENCIA

Los resultados de esta segunda Conferencia, como se desprende del Acta final de la misma, fueron cuantitativamente <sup>20</sup> mucho más abundantes que los de la primera. Los principales éxitos se obtuvieron en el derecho de la guerra, mientras que los logros alcanzados en materia de desarme y de arreglo pacífico de controversias fueron más bien relativos.

##### 1. El problema del desarme y la reducción de gastos militares

Estas cuestiones se trataron en la cuarta sesión plenaria de la Conferencia, el 17 de agosto de 1907 <sup>21</sup>, que comenzó con la intervención del delegado británico, E. Fry, para recordar el *vœux* aprobado al respecto por la primera Conferencia y destacar el considerable incremento de los gastos militares experimentado desde entonces, subrayando que la reducción de armamentos dependía del libre consentimiento de cada Estado. Después, E. Fry, manifestó a la Conferencia la disposición del gobierno británico a comunicar anualmente a las demás potencias que actuaran del mismo modo, sus proyectos de construcción de barcos de guerra, y los gastos previstos para ello, en el entendimiento de que ese intercambio de información podría facilitar el acuerdo entre los gobiernos acerca de las posibles reducciones de gastos militares. Terminó su intervención, proponiendo la adopción de una Resolución para renovar el *vœux* de la

<sup>19</sup> Ya en la Real Orden de 13 de junio de 1907 del Ministro de Estado a los Embajadores de España en París, Londres y Lisboa se hacía constar el deseo de que los delegados españoles «pudiesen marchar en estrecha inteligencia con los de Francia, Inglaterra y Portugal, sobre todo en las cuestiones que más lo requieran, por su índole o por los antecedentes y circunstancias», y se les encargaba manifestar ese deseo «verbal y confidencialmente al Ministro de negocios extranjeros respectivo, expresándole la esperanza de que, por su parte, encargara a los delegados correspondientes ponerse de acuerdo con los españoles en cuanto sea posible», AMAE, *Tratados y negociaciones s. XX*, núm 163.

<sup>20</sup> El Acta Final de la Conferencia de 1907, junto con el informe oral del Relator del Comité de redacción puede verse en BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, pp. 205–217; así como en AMAE, *Tratados s. XX*, núm. 171.

<sup>21</sup> Ver resumen del Acta de esa cuarta sesión en BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, pp. 892–897. Puede verse también al respecto, WEHBERG, H., «La contribution...», *loc. cit.*, pp. 646–648.

primera Conferencia, destacando el deseo de un examen serio de la cuestión por parte de los gobiernos.

Dicha Resolución fue apoyada expresamente por Estados Unidos y España, que enviaron sendas comunicaciones manifestando su conformidad con las ideas del Reino Unido, a las que también Francia se adhirió verbalmente. Los delegados de Chile y Argentina presentaron asimismo una comunicación, en la que, además, hacían constar que su actuación posterior a la primera Conferencia había sido acorde con tales aspiraciones, habiendo incluso celebrado entre ellos un Convenio sobre limitación de fuerzas navales, el 28 de mayo de 1902, y un Protocolo para su ejecución, de 9 de enero de 1903. La Resolución propuesta por el delegado británico fue, en fin, aceptada unánimemente por los Estados representados en la Conferencia por lo que fue aprobada sin necesidad de votación. Sin embargo, tampoco en esta ocasión los deseos manifestados en la Conferencia acerca de la reducción de gastos militares encontraron su reflejo en la práctica posterior de los Estados participantes.

Finalmente y por lo que se refiere a la prohibición de determinados medios de combate, se adoptó una Declaración por la que se renovaba la prohibición de lanzamiento de proyectiles o explosivos desde globos ya establecida en la primera Conferencia<sup>22</sup>. La postura de España en relación con esta Declaración fue puesta de manifiesto en despacho del delegado español al Ministro de Estado al explicarle que:

«...no firmamos pero que en obsequio a Inglaterra que tenía en ello gran empeño hemos consentido los delegados de las 8 potencias que votamos en contra que figure en el Acta final»<sup>23</sup>.

## 2. El derecho de la guerra

De los frutos obtenidos por esta segunda Conferencia de Paz puede deducirse claramente que entre los intereses estatales prioritarios de la época no se encontraba realmente la eliminación de la guerra como medio de arreglo de las controversias internacionales. Razón por la que los delegados de los gobiernos reunidos en ella se esforzaron mucho más por regular el conflicto que por tratar de evitarlo.

Así, ante la imposibilidad manifiesta de lograr un acuerdo de las potencias que permitiera prohibir el uso de la fuerza de manera general y definitiva en sus relaciones mutuas, parece que la Conferencia apostó decididamente por conformarse con someter al menos la guerra a determinados límites, mediante el establecimiento de ciertas normas jurídicas reguladoras del comportamiento de los Estados durante el desarrollo de las hostilidades. Prueba de ello es la adopción en la Conferencia de, nada menos, que diez convenciones dedicadas al derecho de la guerra terrestre y, sobre todo, marítima.

La primera de ellas, la Convención III, relativa a la apertura de las hostilidades, aplicable tanto a la guerra terrestre como naval, es relevante no sólo desde el punto de vista del derecho de la guerra, sino también desde la perspectiva del arreglo pacífico

<sup>22</sup> BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, p. 888.

<sup>23</sup> Despacho n. 67, de 16 de octubre de 1907, AMAE, *Tratados y negociaciones s. XX*, núm. 163.

de las controversias internacionales, pues la Conferencia, movida por el deseo de dificultar la apertura de las hostilidades, incluyó, a propuesta de Francia, la obligación de una declaración de guerra como paso previo al inicio del conflicto<sup>24</sup>, forzando así al Estado interesado en comenzar la guerra a justificar previamente su acción ante la opinión pública mundial<sup>25</sup>. Alguna delegación, como la holandesa, hubiera preferido imponer a los beligerantes un plazo mínimo, de al menos 24 horas, entre la declaración y el comienzo de la contienda con el fin de permitir la intercesión de terceras potencias, neutrales o amigas, para buscar un arreglo pacífico a la controversia. Dicha propuesta fue, sin embargo, rechazada por razones militares prácticas<sup>26</sup>.

Por otra parte, la segunda Conferencia acometió, asimismo, la revisión de la Convención sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre, adoptada por la Conferencia de 1899, mediante la aprobación de la Convención IV. Su preámbulo contiene la denominada cláusula Martens (la propuesta partió del delegado ruso del mismo nombre) que, además de colmar las posibles lagunas del derecho vigente, tiene la virtud de proclamar la primacía y universalidad del principio básico en materia de derecho de los conflictos armados, el del imperio de los principios de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública<sup>27</sup>. Finalmente, la Conferencia aprobó también la Convención V, sobre los derechos y deberes de los neutrales en caso de guerra terrestre<sup>28</sup>.

El resto de Convenciones, fruto de la labor de la tercera y la cuarta comisión, se referían a la guerra naval. Aparte de la Convención X, que no fue sino una revisión de la Convención adoptada en 1899 para la adaptación a la guerra marítima de los principios de la Convención de Ginebra, se adoptaron otras seis. La Convención VI, sobre el régimen de los buques mercantes al comienzo de las hostilidades; la VII, sobre la transformación de buques mercantes en buques de guerra; la VIII, sobre la colocación de minas submarinas automáticas de contacto; la IX, sobre el bombardeo de fuerzas navales en tiempo de guerra; la XI, sobre las restricciones al derecho de captura en la

<sup>24</sup> Concretamente, el artículo 1 establece que las potencias contratantes reconocen que las hostilidades entre ellas no deben comenzar sin una advertencia previa e inequívoca, que puede adoptar la forma, bien de una declaración de guerra o bien de un ultimátum con declaración de guerra condicional: BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, pp. 500-502, artículo 1 en p. 500. Conviene recordar que la preocupación por someter el inicio de las hostilidades a una previa declaración de guerra estuvo de algún modo marcada por la guerra ruso japonesa de 1904 que, precisamente, comenzó cuando el 8 de febrero de ese año la flota japonesa atacó a la escuadra rusa en Port Arthur, sin que la declaración oficial de la guerra se produjera hasta dos días después, ver ZORGBIBE, Ch., *Historia...*, *op. cit.*, pp. 170-172. Dicha preocupación había sido, además, objeto de estudio por parte del IDI en su sesión de Gand de 1906, WEHBERG, H., «La contribution...», *loc. cit.*, p. 549.

<sup>25</sup> WEHBERG, H., «La contribution...», *loc. cit.*, pp. 548-549.

<sup>26</sup> Sobre la propuesta francesa y las modificaciones a la misma presentadas por Países Bajos, ver BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, pp. 502-508.

<sup>27</sup> Ver el texto de la Convención en inglés en BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, pp. 509-529 y el texto del Reglamento anexo en pp. 529-532. Por lo que se refiere a la cláusula Martens, según el preámbulo de la Convención IV, hasta que exista un código más completo de leyes de la guerra, las altas partes contratantes declaran que, en los casos no comprendidos en las disposiciones reglamentarias por ellas adoptadas, los pueblos y los beligerantes quedan bajo la salvaguardia y el imperio de los principios del derecho de gentes, tal como resultan de los usos establecidos entre naciones civilizadas, de las leyes de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública. Ver también NAHLIK, S.E., «Droit dit de Genève et droit dit de La Haye: unicité ou dualité», *AFDI*, vol. XXIV (1978), 9-27, p. 17.

<sup>28</sup> BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, pp. 533-537.

guerra marítima; y la XIII, sobre los derechos y deberes de los neutrales en la guerra marítima <sup>29</sup>.

En relación con la Convención VIII, puede destacarse la presentación por la delegación española de una enmienda a la propuesta inglesa referente a la colocación de minas submarinas automáticas de contacto, en contra de las instrucciones recibidas del Gobierno español. La propuesta española respondía a un doble objetivo, prohibir el empleo de las minas que al abandonar su fondeadero no se hicieran inofensivas, mientras que no se encontrasen medios para evitarlo reconocidos eficaces por una Comisión técnica internacional, y limitar su empleo por el beligerante a su mar territorial o a las del enemigo *cuando en ellas ejerza un poder efectivo*. Se trataba de evitar que cualquier barco de guerra pueda ir subrepticamente sembrando de minas un puerto comercial enemigo <sup>30</sup>. La razón por la que la delegación española se apartó de las instrucciones recibidas fue que frente a la propuesta inglesa, que gozaba de la aceptación general, se encontraba sólo Alemania, única defensora de la libertad total de uso de minas en cualquier lugar. La delegación española decidió dejar a Alemania en su aislamiento, al considerar que la libertad total en la materia no sería realmente beneficiosa para los intereses nacionales, pues ello permitiría a los beligerantes minar las costas españolas haciéndolas impenetrables durante y después del conflicto, perjudicando también al comercio, además de que su precaria situación militar hacía imposible a España la colocación de minas en aguas ajenas <sup>31</sup>.

También en relación con la Convención IX, sobre el bombardeo de fuerzas navales en tiempo de guerra, presentó la delegación española una propuesta con el fin de matizar la propuesta previamente presentada por los Estados Unidos dirigida a autorizar el bombardeo de poblaciones no fortificadas ni defendidas cuando se negasen las requisiciones razonables que el comandante de la fuerza naval considerase necesarias. El capitán F. Chacón entendió excesiva esa facultad del comandante, por lo que propuso limitarla considerando que las «requisiciones razonables» debían pagarse al precio corriente y limitarse a lo que sería exigible en un puerto neutral. Si bien, finalmente, se buscó el acuerdo con una propuesta común de los delegados de Estados Unidos, España, Italia, Países Bajos y Rusia que sustituyó las presentadas individualmente por cada uno de ellos <sup>32</sup>. Por último, la delegación española presentó igualmente una propuesta respecto de la Convención XIII, basada en su deseo de garantizar el respeto de los derechos de los neutrales en la guerra marítima, evitando que se les involucrase en ella <sup>33</sup>.

<sup>29</sup> BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, pp. 709-714 (Convención X); pp. 579-581 (Convención VI); pp. 590-592 (Convención VII); pp. 645-648 (Convención VIII); pp. 693-696 (Convención IX); pp. 732-735 (Convención XI); pp. 832-837 (Convención XIII).

<sup>30</sup> Puede verse el texto de la propuesta en el despacho núm. 6 de 2 de julio de 1907 del primer delegado español al Ministro de Estado, en AMAE, *Tratados y negociaciones s. XX*, n. 163; así como en BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, p. 684.

<sup>31</sup> Ver despacho n. 14 de 7 de julio de 1907 del primer delegado español al Ministro de Estado, en AMAE, *Tratados y negociaciones s. XX*, núm. 163.

<sup>32</sup> Despacho n. 6, de 2 de julio de 1907 del primer delegado español al Ministro de Estado, en AMAE, *Tratados y negociaciones s. XX*, núm. 163; y BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, pp. 703-705.

<sup>33</sup> Ver propuesta en BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, p. 870; así como el despacho n. 11 del primer delegado español en la Conferencia al Ministro de Estado, de 4 de julio de 1907, en AMAE, *Tratados y negociaciones s. XX*, núm. 163.

### 3. El arreglo pacífico de los conflictos internacionales

La primera comisión fue la que se ocupó de todas las cuestiones relativas al arreglo pacífico de controversias. Además de revisar el Convenio para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, adoptado durante la Conferencia de 1899, sobre la base de la experiencia práctica acumulada desde entonces <sup>34</sup>, trató el tema del arbitraje obligatorio, de la posibilidad de creación de un Tribunal Internacional de Presas y de un Tribunal de Justicia Arbitral, y de la prohibición del uso de la fuerza para el cobro de deudas contractuales <sup>35</sup>.

Una de las cuestiones más polémicas de las tratadas en esta segunda Conferencia fue la del arbitraje obligatorio, siendo varios los proyectos presentados al respecto y muy diferentes las posturas de los Estados <sup>36</sup>. Varias propuestas fueron rápidamente descartadas por falta de apoyo, como las de la República Dominicana, secundada por Dinamarca, de someter al arbitraje obligatorio todo tipo de controversias sin excepción; la de Brasil, que no distinguía entre controversias políticas y jurídicas y sometía unas y otras al arbitraje obligatorio bajo ciertas condiciones, si bien las restricciones eran tantas que limitaban su funcionalidad práctica; o, en fin, la de Grecia, muy similar a la presentada por Rusia en la primera Conferencia. Mayor interés despertó el proyecto presentado por los Estados Unidos, aunque fue criticado, fundamentalmente por Alemania, por su excesiva generalidad, ya que sólo se consideraban susceptibles de arbitraje obligatorio las diferencias de orden jurídico o las relativas a la interpretación de los Tratados que no comprometieran ni los intereses vitales, ni la independencia o el honor de los Estados en conflicto, ni afectasen a los intereses de otros Estados que no participaran en la controversia.

El proyecto portugués, más concreto, proponía determinar una categoría de casos susceptibles de ser sometidos, sin excepción, al arbitraje obligatorio y logró enseguida la adhesión de Estados Unidos e Inglaterra. Se llegó así a un proyecto tripartito que tuvo que hacer frente a la dificultad de llegar a un acuerdo sobre cuáles serían las controversias susceptibles de arbitraje obligatorio. En efecto, sólo pudo lograrse un acuerdo general sobre un número reducido de controversias, de carácter además muy secundario. Por ello, a iniciativa de Suiza, se optó por aceptar la posibilidad de incluir otras categorías de controversias que, en su caso, podrían ser sometidas al arbitraje obligatorio por los propios Estados implicados. Este proyecto fue el que mayor éxito obtuvo, pues aunque la exigencia de unanimidad impidió la adopción de un Convenio que impusiera el arbitraje obligatorio, fue votado favorablemente por 32 delegaciones, entre ellas la española, frente a 9 votos en contra y sólo 3 abstenciones <sup>37</sup>. Un vez más

<sup>34</sup> El texto del Convenio revisado, de 18 de octubre de 1907, puede verse en inglés en FRIEDMAN, L., (Ed.), *The law of war. A documentary history*, 2 vols, New York 1975, Vol. I, pp. 270-297. No nos extendemos en el análisis de la revisión de la citada Convención puesto que las adaptaciones a la misma no supusieron modificaciones esenciales.

<sup>35</sup> Sobre los trabajos de la primera comisión de la segunda Conferencia en estas materias puede verse WEHBERG, H., «La contribution...», *loc. cit.*, pp. 623-646.

<sup>36</sup> Vide MIAJA DE LA MUELA, A., *Introducción al Derecho Internacional Público*, 7.ª ed., Madrid 1979, 519-524, pp. 530-531; y WEHBERG, H., «La contribution...», *loc. cit.*, pp. 623-630.

<sup>37</sup> Votaron en contra Alemania, Austria-Hungría, Bélgica, Bulgaria, Grecia, Montenegro, Rumanía, Suiza y Turquía. En cambio se abstuvieron Italia, Japón y Luxemburgo. WEHBERG, H., «La contribution...», *loc. cit.*, p. 629. Como pone de manifiesto WEHBERG, la oposición de Bélgica parecía estar motivada por su temor a ver sometida la cuestión del Congo a un tribunal internacional de arbitraje. *Ibidem*, p. 624.

se hacía imposible, debido sobre todo a la firme oposición de Alemania, la adopción de un tratado de arbitraje obligatorio y sólo se logró adoptar una simple Declaración por la que los participantes en la Conferencia afirmaban ciertos principios que consideraban unánimemente reconocidos. En particular, se manifestaban unánimes en reconocer el principio del arbitraje obligatorio y en declarar susceptibles de ser sometidas al mismo, sin excepción, ciertas diferencias, especialmente las relativas a la interpretación y aplicación de los Tratados <sup>38</sup>.

En cuanto a la Convención para la creación de un Tribunal Internacional de Presas <sup>39</sup>, aunque no llegó a ser ratificada, merece la pena destacarla, pues concebía un tribunal de carácter permanente y jurisdicción obligatoria, si bien limitada a una categoría específica de asuntos. Dicho tribunal conocería, en apelación, de las sentencias dictadas por los tribunales nacionales de presas cuando éstas fueran referidas a la propiedad de una potencia neutral o de un particular nacional de un Estado neutral, e incluso, en casos excepcionales, a la propiedad de un Estado enemigo. Estarían legitimados para recurrir no sólo los Estados neutrales, sino también los propios particulares nacionales de un Estado neutral o, incluso, en circunstancias excepcionales, los nacionales de un Estado enemigo. Ahora bien, hubo ciertos extremos, como la composición del tribunal <sup>40</sup> y el derecho aplicable, sobre los que fue imposible un acercamiento de posturas, por lo que la Convención no pasó de ser un proyecto.

A pesar de ello, hay varios aspectos de esta Convención positivos e influyentes desde el punto de vista de la evolución del Derecho de gentes. El tribunal previsto en ella no era un simple tribunal de arbitraje, sino una verdadera jurisdicción internacional permanente y obligatoria, suponía el reconocimiento de cierta legitimación activa a los particulares, y, en relación con el derecho aplicable, se establecía que a falta de normas de DI aplicables, el tribunal debía juzgar conforme a los principios generales de justicia y equidad, lo que favoreció el uso por la jurisdicción internacional de los principios generales del derecho e influyó, años más tarde, la redacción del artículo 38 del Estatuto de la CPJI.

Por otra parte, el fracaso de la primera Conferencia en el intento de creación de un Tribunal de Justicia Arbitral condujo a algunas delegaciones, concretamente la rusa y la americana, a plantear de nuevo la cuestión en la segunda Conferencia a pesar de que el tema no figurara inscrito en el programa oficial de la misma. La mayor parte de las delegaciones parecían conformes con la idea (sólo Bélgica y Suiza plantearon obje-

---

<sup>38</sup> El texto de dicha Declaración, que figura en el Acta Final de la Conferencia, puede verse en inglés en BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, pp. 215-216.

<sup>39</sup> El texto fue aprobado en sesión plenaria por 37 votos a favor, el voto en contra de Brasil y 6 abstenciones, entre ellas las de Rusia y Japón, como pone de manifiesto el primer delegado de España en su telegrama de 21 de septiembre de 1907 al Ministro de Estado, AMAE, *Tratados y negociaciones s. XX*, núm. 164-171. Texto del Convenio y Protocolo adicional, en inglés en BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, pp. 746-831; y FRIEDMAN, L., (Ed.), *The law of war...*, *op. cit.* Vol. I, pp. 370-384.

<sup>40</sup> El proyecto elaborado de común acuerdo en el seno del comité preveía una representación permanente de las grandes potencias, y el nombramiento de jueces temporales por rotación entre las medianas y pequeñas. Esta disposición, contenida en el artículo 15 de la Convención, fue objeto de una fuerte oposición de las medianas y pequeñas potencias que desembocó en el rechazo de la Convención por parte de Brasil y la presentación de reservas por parte de otros 10 Estados (Chile, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Persia, El Salvador, Siam, Turquía y Uruguay): BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, pp. 909-910; y WEHBERG, H., «La contribution...», *loc. cit.*, pp. 636-637.

ciones generales), pero, una vez más, el principal obstáculo fue la composición del tribunal y el procedimiento de designación de los jueces. Ese desacuerdo motivó que, a propuesta del delgado británico, la Conferencia se limitara a aprobar un *vœux* por el que recomendaba a las potencias signatarias la adopción del proyecto de Convención y su puesta en vigor en cuanto se alcanzara un acuerdo sobre la elección de los jueces y la composición del Tribunal <sup>41</sup>. Acuerdo que no llegó a alcanzarse nunca.

Sí pudo lograrse, en cambio, un acuerdo para la adopción de un convenio en el que se reconocía la prohibición del uso de la fuerza, aunque no con carácter general, sino limitado a un determinado ámbito. Se trata de la Convención sobre la prohibición del uso de la fuerza para el cobro de las deudas contractuales, conocida como Convención Drago-Porter <sup>42</sup>. La propuesta presentada por Porter con el apoyo de las Repúblicas de América Latina, fue aceptada por casi todos los Estados representados, entre ellos España, lo que permitió la adopción del mencionado Convenio, si bien muchos gobiernos formularon reservas <sup>43</sup>. A pesar del carácter limitado y condicionado de la prohibición del uso de la fuerza reconocida en dicho Convenio, es preciso destacar su importancia como precedente simbólico en el camino hacia la sustitución de la guerra por los medios pacíficos para el arreglo de las controversias internacionales.

#### IV. CONCLUSIONES

Podemos concluir que fue entre finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX y sobre todo gracias a la celebración de las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y de 1907, cuando comenzaron a ponerse los cimientos necesarios para la construcción de dos de los principios estructurales del DI contemporáneo, el principio de prohibición del uso de la fuerza y el que recoge la obligación de los Estados de resolver sus controversias por medios pacíficos. Principios cuyo reconocimiento universal, no obstante, no pudo alcanzarse hasta mediados del siglo XX, primero a través de su procla-

<sup>41</sup> Ver el texto del proyecto de Convenio y del *vœux* en inglés en BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, p. 226 (*vœux*) y pp. 226-291 (proyecto de Convenio).

<sup>42</sup> Ver texto de la Convención en inglés, en BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, pp. 489-490; y FRIEDMAN, L., (Ed.), *The law of war...*, *op. cit.*, Vol. I, pp. 298-302. El origen de dicha convención se encontraba en la idea, manifestada por el Ministro de Asuntos Exteriores argentino L. M. Drago, el 29 de diciembre de 1902, al Embajador de la República Argentina en Washington, y comunicada por éste al gobierno de los Estados Unidos con ocasión de las represalias y bloqueos ejercidos por Alemania, Francia y Reino Unido contra Venezuela por su demora en el pago de sus deudas contractuales. En su Nota, Drago proclamaba el principio de que la Deuda Pública no puede provocar la intervención armada ni, mucho menos, la ocupación militar del territorio de las naciones americanas por parte de las potencias europeas. No cabe duda de que dicho principio no estaba en armonía con el DI de la época por lo que la postura del gobierno estadounidense fue ambigua en aquel momento, evitando así tomar claramente partido en favor de la misma. Sin embargo, pocos años después, el delegado norteamericano en la Segunda Conferencia, el general H. Porter, inspirándose en la doctrina Drago, propuso la exclusión del uso de la fuerza para el cobro de deudas contractuales, salvo en el caso de que el país deudor hubiera rechazado o dejado sin respuesta una oferta de arbitraje, hubiera hecho imposible el establecimiento del compromiso, o no se hubiera conformado a la sentencia arbitral. Ver TRUYOL Y SERRA, A., *Historia del Derecho Internacional Público*, Trad. P. García Picazo, Madrid 1998, p. 123.

<sup>43</sup> Puede verse el estado de ratificaciones, así como las reservas formuladas a esta Convención en BROWN SCOTT, J. (Ed.), *Reports...*, *op. cit.*, pp. 903-906.

mación por la Carta de San Francisco y más tarde en la Resolución 2625 (xxv) de la AG de las ONU.

Una adecuada valoración de la influencia ejercida por las Conferencias en el desarrollo del DI en lo relativo a la organización de la paz y limitación del uso de la fuerza y en materia de protección de los derechos humanos, exige tener muy presente el contexto socio-histórico en que tuvieron lugar, determinado por la presencia de relevantes conflictos armados entre las potencias de la época, el apogeo del imperialismo y la exacerbación de la soberanía del Estado. En efecto, ese proceso de búsqueda de la organización de la paz se ve festoneado por importantes conflictos armados en los que los triunfos militares de las potencias emergentes dan lugar a una nueva correlación de fuerzas. Primero, el fin de la guerra franco prusiana en 1870 con la victoria de Alemania coloca a ésta como potencia principal de la época. Posteriormente, en 1898, la derrota de España en la guerra hispanoamericana hace surgir a los Estados Unidos como nueva gran potencia y lo mismo ocurre con Japón en 1904-1905, tras ganar la guerra contra la Rusia zarista. Todas esas circunstancias influyeron, sin duda, en los limitados triunfos y en los fracasos de las Conferencias de Paz de La Haya, y han de tenerse presentes a la hora de hacer balance del papel desempeñado por las mismas en el desarrollo del DI de la época.

En ese sentido, las Conferencias de Paz de La Haya constituyeron un paso decisivo en materia de organización institucional de la paz. En particular, ha de ser valorado positivamente el uso de mecanismos propios de la diplomacia multilateral mediante el tratamiento, en un plano ya no exclusivamente europeo, de cuestiones generales del DI, dando lugar a un cierto desarrollo normativo en determinados sectores de dicho ordenamiento por la vía de la codificación convencional. Así ocurrió particularmente con el arreglo pacífico de controversias, ámbito en el que, además, los trabajos de las Conferencias provocaron en la práctica un impulso del recurso al arbitraje facultativo en los años posteriores. Lo mismo puede decirse del derecho de la guerra, cuyo desarrollo al igual que la limitación, en base a consideraciones de humanidad, de ciertos medios de combate causantes de sufrimientos innecesarios, fue la contrapartida del escaso interés de los Estados por el desarme y la prohibición del uso de la fuerza.

Por el contrario, los principales fracasos se dieron en relación con la creación de tribunales permanentes y con el tema del desarme, aparte del arbitraje obligatorio. La actitud hostil de Alemania, una potencia insatisfecha, carente de imperio colonial y deseosa de controlar nuevos mercados, fue decisiva para impedir cualquier acuerdo al respecto. Otra de las razones de la imposibilidad de llegar a resultados sustanciales en estas materias fue el reforzamiento de los principios de soberanía y de igualdad de los Estados, una vez superada la etapa del liderazgo de las grandes potencias. Así se desprende, por un lado, de la exigencia de unanimidad para adoptar cualquier decisión en el seno de la Conferencia, pero también de las reticencias de los Estados medios y pequeños en aceptar la creación de un órgano jurisdiccional en el que ellos no estuviesen permanentemente representados.

Ahora bien, incluso a pesar de las importantes limitaciones con las que vio la luz el Tribunal Permanente de Arbitraje y de la falta de ratificación de la Convención sobre la creación de un Tribunal Internacional de Presas, la labor de la segunda Conferencia al respecto contribuyó, de algún modo, a poner las bases imprescindibles para que sólo unos años más tarde, la Sociedad de Naciones, pudiera contar ya con un

verdadero tribunal internacional, la CPJI, antecedente de la actual CIJ. También puede valorarse positivamente la Convención sobre la creación de un Tribunal Internacional de Presas, pues concebía una jurisdicción obligatoria y verdaderamente permanente, reconocía cierta legitimación activa de los particulares y sus estipulaciones sobre el derecho aplicable favorecieron el recurso por la jurisdicción internacional a los principios generales del derecho.

Igualmente en relación con el desarme y la prohibición del uso de la fuerza quedó claramente patente el deseo de los Estados de conservar plenamente su soberanía, anteponiendo sus propios intereses al interés común de evitar la guerra, lo que impidió cualquier logro relevante de la Conferencia al respecto. Aunque, es preciso reconocer la relevancia del proyecto de Convención sobre la prohibición del uso de la fuerza para el cobro de deudas contractuales, a pesar de no haber sido más que un proyecto y de lo reducido de su ámbito de aplicación, como primer paso en el camino hacia la prohibición de la guerra como vía de solución de controversias entre Estados.

Finalmente y por lo que se refiere al papel de España en la Conferencia, puede afirmarse que la posición española en su conjunto tuvo un perfil bajo, secundario y vicario, al igual que ocurrió en la primera Conferencia de 1899. Como destacara el primer delegado español:

«Si no hemos de ejercitar nuestras iniciativas en esta Conferencia sino con arreglo al criterio estrecho y egoísta de nuestra debilidad y prescindiendo en absoluto de los progresos que han reflejado otras marinas y de los adelantos del Derecho marítimo, si no hemos de mirar más allá de nuestras fronteras y no hemos de tener en cuenta la obligación moral que nos imponen recientes acuerdos de figurar en el concierto europeo al lado de las Naciones por la solidaridad de intereses, más aún que por solemnes pactos con nuestros aliados naturales, vale más que guardemos la prudentísima reserva y el elocuente silencio que nuestros recientes desastres nos impusieron en la anterior Conferencia de 1899»<sup>44</sup>.

No obstante, España fue un buen actor secundario en el ámbito de los debates y propuestas sobre el derecho de la guerra, animada por su precaria situación militar y necesitada de que la Conferencia triunfara para protegerse de males mayores bajo la cobertura de la organización de la paz y la paralela limitación del uso de la fuerza. De ahí su compromiso, mediante la firma y ratificación de las tres Convenciones claves, a saber, la I, sobre arreglo pacífico de controversias; la II, limitación del uso de la fuerza para el cobro de deudas contractuales; y la III, SOBRE la apertura de las hostilidades. Posición más matizada por lo que se refiere a las relativas al derecho de la guerra, especialmente las Convenciones IV, VIII, XIII que no llegaron a ser firmadas ni ratificadas por España.

---

<sup>44</sup> Despacho núm. 14 de 7 de julio de 1907 del primer delegado español al Ministro de Estado, AMAE, *Tratados y negociaciones*, s. XX, núm. 163.