

Excepcionalismo estadounidense y hegemonía legal hemisférica: La Corte Suprema de Estados Unidos como modelo imperial de justicia internacional para Centroamérica y América Latina, y su influjo en el Sistema Interamericano (1906-1938)

Juan Pablo Scarfi †

Este artículo analiza las ideas e iniciativas jurídicas de James Brown Scott y Elihu Root, dirigidas a promover la construcción de cortes internacionales de justicia en el continente americano y en el mundo entre 1906 y 1938. Se explora también los orígenes de la “misión civilizadora” que los Estados Unidos promovieron en América Latina en

† Juan Pablo Scarfi es Licenciado en Ciencia Política (2004) y Magister en Historia (2009), en ambos casos por la Universidad Torcuato Di Tella. PhD, Department of Politics and International Studies, University of Cambridge (2014). Ha sido investigador visitante en University College London, Institute of the Americas, Reino Unido (2015) y en Columbia University, Estados Unidos (2011). Dictó clases en la maestría del Centro de Estudios Latinoamericanos de la University of Cambridge, y en la carrera grado del Department of Politics and International Studies de la misma universidad. Es autor de: *El imperio de la ley: James Brown Scott y la construcción de un orden jurídico interamericano* (Fondo de Cultura Económica, 2014), y co-editor de *Cooperation and Hegemony in US-Latin American Relations: Revisiting the Western Hemisphere Idea* (Palgrave Macmillan, 2016). Su próximo libro, titulado *The Hidden History of International Law in the Americas: Empire and Legal Networks*, será publicado por Oxford University Press.

materia de justicia internacional, particularmente la influencia estadounidense en la construcción de la Corte de Justicia Centroamericana (1907-1918), la primera corte de justicia permanente del mundo y sus derivaciones posteriores en proyectos interamericanos para la creación de una corte interamericana de justicia y en última instancia el legado de todas estas experiencias para lo que dio origen luego a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Palabras clave: Sistema Interamericano, tribunales internacionales, Corte de Justicia Centroamericana, Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, James Brown Scott, Elihu Root, historia del derecho internacional, hegemonía hemisférica, imperialismo legal, derechos humanos, Estados Unidos, América Latina.

I. INTRODUCCION

A comienzos del siglo XX, en los Estados Unidos se configuró una nueva visión hemisférica. Apartándose de la tradición jurídico-política europea sustentada en el “balance de poderes”, los Estados Unidos comenzaron a proyectar un nuevo sistema internacional basado en el arbitraje, la resolución jurídica de las disputas internacionales y las cortes internacionales de justicia. Asimismo, por medio de la influencia de figuras políticas como Elihu Root, quien ha sido considerado como el precursor de la política del buen vecino (*good neighbor policy*)¹, esta nación hegemónica emergente comenzó a promover la cooperación comercial y cultural hacia América Latina por medio de la política del panamericanismo.² América Latina se convirtió en un área de especial interés en el marco de esa nueva visión norteamericana del sistema

¹ Véase, en este sentido, James Brown Scott, “The Good Neighbor Policy”, *American Journal of International Law* 30, No. 2 (1936), pp. 287-290, Lars Schoultz, *Beneath the United States. A History of U.S. Policy Toward Latin America*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998, pp. 190-204, Richard W. Leopold, *Elihu Root and the Conservative Tradition*, Boston: Little, Brown & Company, 1954, pp. 62-69, Jessup, Philip C., *Elihu Root*, Vol. 1, New York: Dodd, Mead and Company, 1938, p. 563.

² Sobre el panamericanismo como política hegemónica e imperial estadounidense en América Latina, véase Ricardo Salvatore, *Imágenes de un imperio: Estados Unidos y las formas de representación de América Latina* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2006), Salvatore, *Disciplinary Conquest: U.S. Scholars in South America, 1900–1945* (Durham, NC: Duke University Press, 2016) y Juan Pablo Scarfi, “In the Name of the Americas: The Pan-American Redefinition of the Monroe Doctrine and the Emerging Language of American International Law in the Western Hemisphere, 1898-1933,” *Diplomatic History* (2014); doi: 10.1093/dh/dhu071.

internacional. Al mismo tiempo, durante estos años, en particular a partir de 1898 y en mayor medida luego de la promulgación y puesta en práctica del así llamado Corolario Roosevelt de la Doctrina Monroe en 1904, Estados Unidos llevó a cabo una serie prolongada de políticas intervencionistas en la región, particularmente en Centroamérica y el Caribe, que se fueron moderando hacia la década de 1930 con la emergencia de la política de la Buena Vecindad. Surgidas en este contexto de comienzos del siglo XX, las ideas jurídicas y los planes políticos de James Brown Scott estuvieron determinados por estos cambios. Un eminente jurista dedicado al trabajo estrictamente teórico y académico, un asesor jurídico sagaz fuertemente implicado en la política exterior, Brown Scott se vio ostensiblemente influido por estas nuevas tendencias de la política exterior y el derecho internacional de su país.

Estos cambios se expresaron en el desarrollo de un creciente interés académico y político por el derecho internacional en los Estados Unidos. La resolución pacífica, por medio del arbitraje y ante todo por mecanismos judiciales, de las disputas internacionales y la organización internacional fueron dos preocupaciones centrales que estuvieron presentes en los escritos y la labor jurídico-política de Brown Scott. Como sostiene Knud Krakau, la política norteamericana de difusión y propagación de la cultura legal (the rule of law mission -para usar sus propias palabras-), en particular el discurso del derecho internacional, se expresó cabalmente en estos dos mecanismos decisivos para los intereses de dicha nación.³ El interés y el esfuerzo norteamericanos en estas dos direcciones comenzaron a desarrollarse hacia comienzos del siglo XX y alcanzaron su punto culmine en los años treinta con la política de la Buena Vecindad.

En este artículo examino las ideas e iniciativas de James Brown Scott y Elihu Root dirigidas a promover la construcción de cortes internacionales de justicia en el continente americano y en el mundo entre 1906 y 1938. Estudio también los orígenes de la “misión civilizadora” que los Estados Unidos promovieron en América Latina en materia de justicia internacional. En la primera sección analizo la labor de Brown Scott dentro del Departamento de Estado, en particular como consejero legal del entonces Secretario de Estado Elihu Root. En la segunda sección me ocupo de las labores respectivas de Root y Brown

³ Knud Krakau, “Nationalism in International Law and Practice”, en David K. Adams, y Cornelis A. van Minnen, eds, *Reflections on American Exceptionalism*, Staffordshire: Keele University Press, 1994, pp. 230-234.

Scott en la Tercera Conferencia Pan-Americana de Rio de Janeiro (1906) y en la Segunda Conferencia de la Paz de La Haya (1907), así como también del proyecto para la creación de una Corte Internacional de Justicia presentado por la delegación estadounidense en la última de ellas. En la tercera sección, ahondo en la promoción de dicho proyecto en América Latina y la creación de la Corte Centroamericana de Justicia en 1907 por iniciativa de los Estados Unidos. En la cuarta sección, exploro los intentos posteriores de Brown Scott de crear una Corte Interamericana de Justicia luego de la disolución de la Corte Centroamericana en 1918, inspirados en esa experiencia pionera en Centroamérica. Finalmente, esbozo una serie de conclusiones acerca de la naturaleza del excepcionalismo estadounidense tal como se manifestó en la concepción del derecho internacional promovida por Brown Scott y Root y su proyección hegemónica en América Latina.

El argumento central de este artículo es, entonces, que Brown Scott y Root concibieron al derecho internacional como un recurso efectivo para la construcción y proyección de una “hegemonía hemisférica.”⁴ Se concibió al modelo de la Corte Suprema de Justicia estadounidense como un modelo excepcional a ser imitado y reproducido en el continente, proyectando el excepcionalismo estadounidense hacia América Latina. Si los Estados Unidos eran un modelo y experimento constitucional y federal excepcionales, el hemisferio occidental, según los presupuestos de la misión civilizatoria e imperial promovida por Brown Scott y Root, debía asimilar, emular e incorporar esos valores y tradiciones jurídicas en la región.

La preocupación norteamericana por el arbitraje y la resolución judicial de las disputas internacionales encontró espacio político en las conferencias panamericanas y se convirtió en un tema central de discusión en ellas. En rigor, desde la celebración de la Primera

⁴ Retomando la acepción clásica esbozada por Antonio Gramsci pero aplicada a un contexto internacional, entiendo aquí por “hegemonía hemisférica” el rol de “liderazgo moral e intelectual” que adoptan en ciertas circunstancias los países centrales (como los Estados Unidos) sobre las regiones periféricas (como América Latina) tanto en la construcción de organismos e instituciones continentales como también en la difusión e implantación de un discurso sobre el gobierno, la paz, el derecho, la democracia y el comercio internacional (como fue el caso del discurso panamericanista y/o norteamericano sobre estas cuestiones). Véase Antonio Gramsci, (1972), *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1972, y Juan Carlos Portantiero, *Los usos de Gramsci*, Buenos Aires: Grijalbo, 1999. Para un análisis del concepto gramsciano de hegemonía en las relaciones internacionales, véase Robert Cox, “Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method,” en *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 124-143.

Conferencia Panamericana en 1889-1890 (la cual había sido propuesta originalmente en 1881 por su promotor, el Secretario de Estado James G. Blaine), la creación de un mecanismo de arbitraje para las naciones americanas fue un tema central de discusión.⁵ La política del panamericanismo estuvo desde entonces ligada a la resolución pacífica y cooperativa de las disputas internacionales. Concretamente, estas confluencias se expresaron desde muy temprano en la creación, por iniciativa de los Estados Unidos, de la Corte Centroamericana de Justicia en 1907 y luego en los intentos, también estadounidenses, pero promovidos ya en confluencia con el universo más amplio de países del continente americano durante la década del 1930 de crear una Corte Interamericana de Justicia Internacional. Al mismo tiempo, la política del panamericanismo, fundada en una preocupación norteamericana por la organización internacional, estuvo ligada a la construcción de lazos de cooperación comercial y cultural, a la seguridad hemisférica y a la preservación de la paz en el continente.

II. BROWN SCOTT Y LA MISION LEGAL DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO

Para comprender el interés que comenzó a desarrollar Brown Scott por la resolución pacífica de los conflictos internacionales, las cortes de justicia internacionales y la política del panamericanismo, es necesario destacar la influencia que tuvo en sus escritos su estrecha relación con el Secretario de Estado Elihu Root. El pensamiento de ambos convergía en la idea de que la política exterior de los Estados Unidos debía orientarse hacia la justicia y debía fundarse ante todo en los principios del derecho internacional. En otras palabras, más que en la diplomacia política y el balance de poderes, la política exterior debía estar guiada por una diplomacia legal. Este vínculo comenzó con la “impertinente solicitud” que Brown Scott envió al Departamento de Estado en diciembre de 1905 sugiriendo que su experiencia y conocimiento del derecho internacional podría ser de utilidad para el cargo de consejero legal que había quedado

⁵ James G. Blaine impulsó la Conferencia Panamericana originalmente en 1881 mientras era Secretario de Estado del presidente James A. Garfield (1881). Sin embargo, el asesinato de Garfield frustró estos planes de Blaine, ya que Garfield fue sucedido por Chester Arthur (1881-1885) y Blaine fue sucedido como Secretario de Estado por Frederick Theodore Frelinghuysen (1881-1885). Arthur y Frelinghuysen no se mostraron interesados en continuar con el proyecto de Blaine. Recién cuando asumió nuevamente su cargo como Secretario de Estado durante la presidencia de Benjamin Harrison (1889-1893), Blaine retomó y pudo llevar a cabo su proyecto.

vacante.⁶ Un poco antes, en el mismo año, Brown Scott fundó, con el apoyo y la iniciativa de un grupo de políticos, juristas y estudiosos del derecho internacional, la American Society of International Law (ASIL). Siendo Brown Scott consejero legal de Root en el Departamento de Estado, este último fue propuesto como el primer presidente del organismo.⁷ Como se aclara en su programa de fundación, esta asociación no sólo tenía propósitos científicos, sino también el objetivo explícito de difundir el derecho internacional entre la opinión pública.⁸ Las funciones políticas y jurídicas de Root y Brown Scott en el Departamento de Estado se superpusieron con sus tareas más académicas, organizativas y de difusión de la disciplina del derecho internacional realizadas en este nuevo organismo.

Ser Secretario de Estado de los Estados Unidos en estos años permitía incidir en cierta medida en el desarrollo del derecho internacional en el país por medio de la ASIL y a integrar la junta directiva (governing board) del International Bureau of the American Republics, la institución que unía a los países de las Américas, que a partir de 1910 se conocería como la Unión Panamericana y luego de la Segunda Guerra Mundial como la Organización de los Estados Americanos (OEA). Aunque había recibido una formación universitaria en derecho y había desarrollado una carrera como abogado corporativo, Root tenía sin duda un perfil esencialmente político, en parte por las funciones que había ocupado primero como Secretario de Guerra (1899-1904) durante la Presidencia de William McKinley y Theodore Roosevelt, y después como Secretario de Estado (1906-1909) durante la Presidencia de Theodore Roosevelt. Brown Scott, en cambio, tenía un perfil netamente académico antes de ingresar al Departamento de Estado. No había tenido hasta entonces ninguna

⁶ Nurnberger reproduce la carta que Brown Scott envió al departamento de Estado ofreciéndose para el cargo de consejero legal y además cuenta que el presidente Theodore Roosevelt al leer la peculiar carta de Brown Scott, le exclamó a Root: "¡Elihu, debemos entrevistar a ese hombre!". Véase Ralph Dingmann Nurnberger, "James Brown Scott, Peace Through Justice", Ph.D. dissertation, Georgetown University, 1975, pp. 130-131.

⁷ Elihu Root fue el primer presidente de la ASIL. Curiosamente, al ser designado presidente de esta asociación en 1929, Brown Scott fue el primero y único que rompió con lo que era una tradición de este organismo en esos años. Por otra parte, Brown Scott fue el primer director en jefe del American Journal of International Law (AJIL), la revista de derecho internacional publicada por la ASIL. Cabe mencionar que Brown Scott aportó fondos económicos personales para lanzar el AJIL.

⁸ El prospecto fundacional de la ASIL (1906) estipulaba "es evidente que el Gobierno y la gente están fundamental y constitucionalmente interesados en el derecho internacional, y un entendimiento del sistema como conjunto es un elemento esencial de una buena ciudadanía", "Prospectus (1906): The Aim and Scope of the American Society of International Law", incluido en Frederic L. Kirgis, (2006), *The American Society of International Law's First Century, 1906-2006*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, Appendix B, pp. 589-590.

experiencia previa en la función pública ni en algún otro tipo de actividad política ligada a las relaciones internacionales.⁹ Por entonces, Scott tenía una amplia formación y experiencia académicas. Había completado una maestría en la Universidad de Harvard (1891) y había recibido una beca (la Parker Fellowship) que le permitió completar su doctorado en 1894 en la Universidad de Heidelberg (Alemania). Además, Scott había fundado el Departamento de Derecho de la Universidad de Southern California, había sido profesor de derecho internacional en diversas universidades importantes (Illinois, Columbia, George Washington University) y había publicado un influyente manual de casos de derecho internacional, *Cases on International Law* (1902).¹⁰ Su entrada en el Departamento de Estado y la fundación de la ASIL, recolocaron a Brown Scott, por entonces un importante y reconocido estudioso formal del derecho internacional, en una posición que terminaría siendo muy influyente en la política exterior y el desarrollo del derecho internacional en su país.

Al mismo tiempo, la política exterior que desarrolló Elihu Root como Secretario de Estado se apoyó decisivamente en el asesoramiento, el consejo y las ideas de James Brown Scott, sobre todo en materia de derecho internacional y relaciones internacionales. En este sentido, como muestra el exhaustivo análisis de Ralph Nurnberger, Brown Scott pudo contribuir desde el Departamento de Estado a promover sus ideas del derecho internacional y consolidar una Corte de Justicia Internacional, según sus presupuestos teóricos.¹¹ Brown Scott y Root se unieron y cooperaron mutuamente por el desarrollo de una política exterior para Estados Unidos fundada en los principios del derecho internacional. Es así que una gran parte de la obra de Brown Scott puede ser leída como un intento de ofrecer argumentos rigurosos para alcanzar las metas y propósitos que Root venía impulsando y promoviendo como Secretario de Estado. Si Root fue, principalmente durante su pasaje por el Departamento de Estado, un propulsor temprano de la política del Buen Vecino, de la cooperación con América Latina, y de la creación de cortes internacionales de justicia y la resolución pacífica y jurídica de los conflictos internacionales, Brown Scott, además de ser un propulsor de estas ideas (en la medida en que asesoró a Root), dedicó buena parte de sus energías teóricas y propagandísticas a defenderlas sistemáticamente.

⁹ Véase Nurnberger, "James Brown Scott", p. 129.

¹⁰ James Brown Scott, *Cases on International Law*, St. Paul: West Publishing Company, 1906 [1902].

¹¹ Véase Nurnberger, "James Brown Scott", p. 141-142.

Estos intereses comunes de Root y Brown Scott por la organización internacional en el ámbito panamericano y la resolución pacífica de las disputas internacionales no eran de ningún modo novedosos. Como muestra un clásico estudio de Warren Kuehl, hacia finales del siglo XIX ya había en los Estados Unidos diversas manifestaciones de un creciente interés por el problema de la organización internacional y también cierta experiencia en la práctica del arbitraje para la resolución pacífica de las disputas, en especial, a partir del arbitraje de Alabama entre los Estados Unidos y Gran Bretaña en 1872.¹² El Tratado de Washington (1871) que sirvió para resolver el conflicto de Alabama tuvo también una importancia crucial como precedente para el desarrollo del derecho internacional al establecer una serie de regulaciones referidas a la conducta de los países neutrales, así como también para el mejoramiento de las relaciones entre Gran Bretaña y los Estados Unidos.¹³

Por otra parte, las ideas de Brown Scott sobre la necesidad de imitar el modelo de la Corte Suprema y el régimen federal de los Estados Unidos para organizar una Corte de Justicia Internacional también tenían precedentes en el pasado. Desde muy temprano, hacia finales del siglo XIX, diversos teóricos europeos como el historiador británico John R. Seeley (1834-1895) y el jurista suizo Johann Kaspar Bluntschli (1808-

¹² El arbitraje de Alabama (1862-1872) sentó un gran precedente internacional en la resolución pacífica de las disputas internacionales, la creación de mecanismos de arbitraje y cortes internacionales de justicia. Además, condujo al mejoramiento de las relaciones entre los Estados Unidos y Gran Bretaña. Este conflicto se inició en el contexto de la Guerra Civil en los Estados Unidos. Consistió en una serie de reclamos de parte del gobierno norteamericano al gobierno de Gran Bretaña por la asistencia encubierta que dio a la causa de la Confederación. Uno de los buques más famosos fue el de Alabama, construido en Gran Bretaña y lanzado en 1862. Este buque capturó 58 buques mercantes norteamericanos y luego fue hundido en 1864. Los Estados Unidos reclamaron que la construcción de este buque violaba las leyes de neutralidad. Sin embargo, la comisión de arbitraje en 1872 rechazó los reclamos indirectos norteamericanos, pero ordenó que Gran Bretaña pagara 15.500.000 de dólares. Esta resolución por arbitraje se estableció en el marco del importante Tratado de Washington (1871). Véase Warren F. Kuehl, *Seeking World Order: The United States and International Organization to 1920*, Nashville: Vanderbilt University Press, 1969, pp. 38-56, Thomas M. Frank, y Jerome M. Lehrman, "Messianism and Chauvinism in America's Commitment to Peace Through Law", en Lori Fisler Damrosch, ed., *The International Court of Justice at a Crossroads*, New York: Transnational Publishers/The American Society of International Law, 1987, pp. 8-9 y "The International Court of Justice" (1962), New York: United Nations Publications, 1962, pp. 3-5.

¹³ Se establecía así que "un poder neutral está atado a usar la precaución y diligencia debida para prevenir que la partida, armado o equipado, dentro de su jurisdicción, de cualquier buque que se presume que tiene la intención de cruzar o desatar una guerra contra un Poder con el cual se encuentra en una situación de paz". En otras palabras, este tratado establecía ciertas regulaciones de derecho internacional referidas a la relación entre países beligerantes y países neutrales y a la vez contribuía de esta manera a consolidar una relación más amistosa y pacífica -regulada por principios de derecho internacional y mecanismos de arbitraje- entre Gran Bretaña y los Estados Unidos. Véase H. C. Allen, *Great Britain and the United States: A History of Anglo-American Relations (1783-1952)*, New York: St Martin's Press Inc, 1955, p. 513 y pp. 511-515.

1881) vieron en los Estados Unidos -una organización federal de Estados independientes con capacidad para el autogobierno- un modelo a ser imitado para el establecimiento de un sistema y una comunidad internacionales.¹⁴

La preocupación por el panamericanismo y la organización internacional en los Estados Unidos estuvo desde muy temprano ligada a la cuestión de la resolución legal y pacífica de las disputas internacionales. Hacia finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, había en los Estados Unidos una gran preocupación por ambas cuestiones. Sin embargo, fue recién a comienzos del siglo XX que estas ideas fueron llevadas a la práctica. Se conformaron por entonces importantes redes, instituciones y organismos como la ASIL, la Carnegie Endowment for International Peace (CEIP) -fundación filantrópica de la cual Root fue el primer Presidente (1911-1925) y Brown Scott el primer Secretario General (1911-1940)- y la Unión Panamericana, que nuclearon durante aquellos años a un grupo del establishment norteamericano conformado por hombres de negocios, filántropos, hombres de estado, juristas y especialistas en derecho internacional como, entre otros, Andrew Carnegie, Elihu Root, Nicholas Murray Butler, James Brown Scott, Charles Evans Hughes y Robert Bacon. Nuevas ideas y nuevos recursos económicos, políticos y propagandísticos se fundieron en un proyecto hegemónico de difundir hacia América Latina conceptos, prácticas e instituciones sobre la base del modelo norteamericano de la teoría y la práctica del derecho internacional, sustentado en la promoción de la paz fundada en el derecho y la ley. En un interesante artículo, Franck y Lehrman caracterizan a este “compromiso mesiánico” con la promoción de la paz por medio de mecanismos legales como una de las dos actitudes dominantes de los Estados Unidos en esta materia. En rigor, el “mesianismo” se fundaba en la creencia de que las instituciones republicanas que funcionan bien en los Estados Unidos podían funcionar de la misma manera en la comunidad internacional. La otra actitud es caracterizada por los autores como “chauvinista” y considera que dada la excepcionalidad de esta nación, la extrapolación de sus ideas, valores e instituciones podría diluir y corromper esa excepcionalidad. Ambas actitudes parten de la presunción de que los Estados Unidos es un experimento republicano único y excepcional para resolver conflictos

¹⁴ Véase Kuehl, *Seeking World Order*, pp. 34-35. Sobre el pensamiento político imperial de Seeley, véase Duncan Bell, *The Idea of Greater Britain: Empire and the future of World Order, 1860-1900*, Princeton: Princeton University Press, 2007, pp. 150-178.

entre los gobiernos (los estados y la federación) y entre las instituciones políticas (la presidencia y el congreso) recurriendo a la ley y a las cortes de justicia.¹⁵

La labor de Brown Scott -y la de Root- de difundir un modelo norteamericano de derecho internacional hacia América Latina, inspirado en la Corte Suprema de Justicia de ese país, se inscribe claramente en la variante “mesiánica” de la política exterior de los Estados Unidos. Motivaba este esfuerzo una visión misionaria que buscaba la seguridad nacional e internacional mediante la conversión de las demás naciones a sus propias modalidades jurídicas. Para Root y Brown Scott las cortes de justicia internacional debían inspirarse en el modelo de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. Estas ideas sobre el derecho internacional y la cooperación interamericana (provenientes de un intelectual hemisférico y panamericano como Brown Scott) impactaron en América Latina de manera muy diversa y se construyeron en un proceso de interacción con las elites latinoamericanas que, aunque hegemónico y fuertemente signado por el etnocentrismo, fue reformulándose y reconstruyéndose a lo largo del tiempo.

III. LA TERCERA CONFERENCIA PAN-AMERICANA DE RIO DE JANEIRO, LA SEGUNDA CONFERENCIA DE LA PAZ DE LA HAYA Y EL PROYECTO ESTADOUNIDENSE PARA UNA CORTE DE JUSTICIA INTERNACIONAL

La visita de Elihu Root a América Latina en 1906 en el contexto de la Tercera Conferencia Panamericana, celebrada en Río de Janeiro, sentó un precedente central en la política de acercamiento y construcción hegemónica norteamericana en la región. El propio Brown Scott destacó con particular énfasis el hecho de que Root logró, por medio de una negociación con el embajador ruso en Washington D.C., posponer la Segunda Conferencia de la Paz de La Haya hasta después de realizada la Tercera Conferencia Panamericana de Río de Janeiro. Esto hizo posible que por primera vez un Secretario de Estado norteamericano visitara América Latina. La visita de Root a Latinoamérica y su participación en la Conferencia Panamericana fueron centrales para Brown Scott. “Los principios que allí anunció y la actitud de los Estados Unidos que allí definió son -en sus palabras- como la piedra angular del nuevo

¹⁵ Franck y Lehrman, “Messianism and Chauvinism”, p. 6.

panamericanismo.”¹⁶ Root tuvo un rol decisivo en la gestación y organización de ambas conferencias y su nación jugó un papel protagónico en ambas. Siguiendo una tradición ya inaugurada por el Secretario de Estado James G. Blaine (1889-1892), quien fue el principal gestor de la política del panamericanismo, Root vinculó la preocupación por el panamericanismo con la resolución pacífica de las disputas internacionales.¹⁷ En particular, él mismo promovió y logró que las naciones latinoamericanas que no habían podido participar de la Primera Conferencia de La Haya de 1899 pudieran ser invitadas a la Segunda Conferencia de La Paz a celebrarse en 1907. “El secretario Root -aclara Brown Scott- no quiso que la conferencia se llevara a cabo con la ausencia de las repúblicas americanas.”¹⁸ Como destaca Brown Scott, la visita a América Latina en el marco de la Tercera Conferencia Panamericana de Río de Janeiro antes de la Conferencia de La Haya fue estratégica.

Al visitar América Latina, Root fue muy bien recibido por dirigentes políticos, diplomáticos e intelectuales. Root visitó Brasil, Uruguay, Argentina, Perú, Panamá, Colombia y México, estableciendo contactos estrechos con las elites políticas, con los centros universitarios y las escuelas de derecho de varios de esos países.¹⁹ Contribuyó con esto a la formación de una red de juristas, políticos, diplomáticos e intelectuales latinoamericanos dispuestos a colaborar y cooperar con los proyectos de organización internacional, cooperación panamericana, y la promoción de cortes de justicia internacionales.

1907 fue un año decisivo en la carrera política e intelectual de Brown Scott. En ese año fue enviado por Elihu Root a la Segunda Conferencia de la Paz de La Haya en representación de la delegación norteamericana y

¹⁶ James Brown Scott, “Elihu Root”, en Samuel Flagg Bemis, ed., *The American Secretaries of State and Their Diplomacy*, New York: Cooper Square Publishers, Volume IX, 1963 [1928], p. 217.

¹⁷ Véase David Healy, *James Blaine and Latin America*, Columbia: University of Missouri Press, 2001, p. 144.

¹⁸ Scott, “Elihu Root”, p. 220.

¹⁹ Además de ser recibido por diversos organismos de gobierno y las elites políticas y diplomáticas de cada uno de esos países, Root visitó una escuela de derecho en Brasil, visitó la Universidad de San Marcos en Perú, una universidad con una gran tradición en el estudio del derecho (la cual Brown Scott visitaría nuevamente varios años después en 1938) y en México visitó la Academia Mexicana de Legislación y Jurisprudencia. Véase, en este sentido, Elihu Root, *Latin America and the United States. Addresses by Elihu Root, Robert Bacon and James Brown Scott*, eds., Cambridge MA: Harvard University Press, 1917. He analizado con mayor detalle la visita de Elihu Root a América Latina. Véase, en este sentido, Juan Pablo Scarfi, “International Law and Pan-Americanism in the Americas, 1890-1942,” PhD dissertation, University of Cambridge, 2014, pp. 32-63.

en calidad de delegado técnico y experto en derecho internacional.²⁰ En esa oportunidad, por instrucción del Secretario de Estado, la delegación norteamericana realizó una propuesta para la constitución de una Corte de Justicia Internacional que fuera permanente y que contara con jueces imparciales. Como muestra Nurnberger, las instrucciones de Root a los delegados norteamericanos, de promover una Corte Permanente de Justicia Internacional que resolviera las disputas internacionales por medios legales e imparciales, fueron redactadas por el propio Brown Scott.²¹ El diseño institucional de esa Corte fue concebido por un especialista en derecho internacional (como Brown Scott) que estaba al servicio de la política exterior de un imperio informal en proceso de formación.²² De este modo, el saber norteamericano sobre el derecho internacional fue instrumental para la construcción por parte de los Estados Unidos de un liderazgo moral e intelectual en la organización de instituciones gubernamentales internacionales, es decir, de un lugar de enunciación protagónico en América y por ende en la comunidad internacional. Aunque la iniciativa no era completamente original y tenía precedentes en el pasado, Brown Scott resaltó con cierto orgullo unos años más tarde, que en esa oportunidad “la delegación norteamericana había sido la única oficialmente instruida para proponer una institución como esa.”²³ A partir de 1907, comenzó a instalarse en Brown Scott una preocupación intelectual y política que gravitaría a lo largo de su carrera: crear las condiciones para la formación de una Corte Permanente de Justicia Internacional. Sirviéndose de su rigurosa formación académica, desarrolló a partir de entonces una defensa intelectual y política de esta propuesta. Brown Scott contribuyó tanto a la “causa jurídico-política” de la formación institucional de cortes de justicia internacionales como también a la “causa intelectual” de hacer una defensa sistemática de las virtudes de las mismas. Desde muy temprano, el jurista norteamericano tuvo claro que, para contribuir a la primera causa, era necesario hacer una amplia y extensa difusión de la segunda. Esta doble preocupación

²⁰ Véase en este sentido George A. Finch, “James Brown Scott, 1866-1943”, *American Journal of International Law* 38, No. 2 (1944), p. 200.

²¹ Nurnberger, “James Brown Scott”, p. 147.

²² Este concepto del que me sirvo fue acuñado en un artículo clásico de John Gallagher y Ronald Robinson, “The Imperialism of Free Trade,” *The Economic History Review*, Second Series, Vol. VI, No. 1, 1953, pp. 1-15.

²³ James Brown Scott, *The Status of the International Court of Justice*, New York: Oxford University Press, 1916, p. 16.

debemos inscribirla en el marco del papel que jugó Brown Scott como consejero legal del Secretario de Estado Elihu Root.

¿En qué consistían las instrucciones que Brown Scott había redactado y que Elihu Root les había dado a los representantes de dicha delegación? En la Primera Conferencia de La Haya, celebrada en 1899, se había acordado en conformar una Corte de Arbitraje para resolver las disputas internacionales. La iniciativa norteamericana presentada en la Segunda Conferencia de 1907 intentaba suplir algunos de los principales defectos que se derivaban de esta primera Corte, en particular, el hecho de que no era una Corte Permanente y esto hacía que terminara resolviendo las disputas sobre la base de la diplomacia y el arbitraje, en lugar de servirse de mecanismos judiciales imparciales. No obstante, la delegación norteamericana consideraba que la existencia de esa Corte, aún con sus falencias, constituía un progreso en el establecimiento y la consolidación de la paz mundial. Brown Scott y Root respaldaban y reconocían la utilidad del desarrollo de mecanismos de arbitraje internacionales pero abogaban por la resolución de las disputas internacionales mediante mecanismos más estables y de mayor alcance. La crítica constructiva a la Corte de Arbitraje aparecía sintetizada en las instrucciones escritas por Brown Scott y repartidas por Root a los delegados norteamericanos enviados a La Haya. Afirmaba con precisión Brown Scott (por boca de Root): “No puede haber duda de que la principal objeción al arbitraje no reside en la falta de voluntad por parte de las naciones de someter sus controversias al arbitraje imparcial, sino en la aprehensión de que a los arbitrajes a los que se someten pueden no ser imparciales.”²⁴ Lo que resultaba necesario consolidar, según Root, era la imparcialidad judicial, lo que a la larga contribuiría a que las naciones tuvieran más confianza en este tipo de resolución de disputas.

La clave era que la Corte fuera permanente para que pudiera asentarse la jurisprudencia. También era esencial que esta Corte dispusiera de jueces imparciales, y no meros árbitros, elegidos por las naciones que la componen, encargados de garantizar que se respetaran las tradiciones jurídicas nacionales de cada país. Root y Brown Scott, quienes estuvieron asociados al denominado “movimiento norteamericano por la paz” (American Peace Movement), muy influyente

²⁴ Elihu Root, “Instructions to the American Delegates to The Hague Conference of 1907”, Department of State, Washington, May 31, 1907, citado en James Brown Scott, ed., *Instructions to the American Delegates to the Haghe Peace Conferences and Their Official Reports*, New York: Oxford University Press, 1916, p. 79.

a comienzos del siglo XX, pensaban que la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos debía ser el modelo a imitar para conformar una Corte de Justicia Internacional.²⁵ Esta idea, anunciada al pasar en las instrucciones a la delegación norteamericana, se convertiría más tarde, entre 1918 y 1920, en una obsesión para Brown Scott. La instrucción transmitida por Root era “corta y al punto”. Root resaltaba en aquellas instrucciones lo siguiente:

Si existiera un tribunal que pudiera hacer pasar cuestiones entre las naciones con la misma imparcialidad e impersonalidad en el juicio que la Corte Suprema de los Estados Unidos le da a cuestiones surgidas entre los ciudadanos de los diferentes estados, o entre ciudadanos extranjeros y ciudadanos de los Estados Unidos, no puede haber duda de que las naciones estarían mucho más preparadas para someter sus controversias a la decisión del mismo que lo que ahora están para tomar el camino del arbitraje.²⁶

El modelo de la Corte Suprema de Justicia norteamericana era para Brown Scott un ejemplo de imparcialidad e impersonalidad a ser imitado. Si existía una Corte Suprema de Justicia con las características requeridas para un tribunal internacional no había ninguna razón para ser demasiado amplio en el horizonte geográfico o bien creativo e innovador a la hora de plantear las características de una Corte de Justicia Internacional. Brown Scott resaltaba la excepcionalidad del sistema jurídico-político norteamericano y lo presentaba ante la opinión pública ilustrada de América Latina como un modelo a ser imitado en todo el continente americano.

La defensa formal que hizo Brown Scott en La Haya el 1 de agosto de 1907 (como el delegado norteamericano más prominente) para establecer una Corte de Justicia Internacional fue precisa en su argumentación. No cabe duda de que fue fiel al proyecto que él mismo había redactado y eso se vio reflejado en la profusión de citas que hizo durante su intervención de un importante discurso de apertura que dió el Secretario de Estado en el Congreso Nacional de Arbitraje y Paz, celebrado en Nueva York el 15 de Abril de 1907.²⁷ Con claridad y

²⁵ Véase en este sentido Martin David Dubin, “The Carnegie Endowment for International Peace and the Advocacy of a League of Nations, 1914-1918”, *Proceedings of the American Philosophical Society* 123, No. 6 (1979), pp. 363-364.

²⁶ Elihu Root, “Instructions to the American Delegates to The Hague Conference of 1907”, Department of State, Washington, May 31, 1907, citado en Brown Scott, ed., *Instructions*, p. 79.

²⁷ Brown Scott comenzó su discurso en La Haya citando este discurso de Elihu Root. Véase “Mr. Scott’s Address on the Elements Entering into the Composition of an International Court of Arbitral

concisión, Brown Scott definió la posición de la delegación norteamericana frente al arbitraje y a los resultados de la Primera Conferencia de La Haya de 1899: "La fuerza del trabajo de 1899 se apoya en la idea de una corte para la resolución de las diferencias internacionales; su debilidad consiste en el hecho de que la maquinaria provista para la realización es inadecuada... En una palabra, la Corte Permanente no es permanente porque no está compuesta por jueces permanentes; no es accesible porque tiene que ser constituida para cada caso; no es una corte porque no está compuesta por jueces."²⁸

Para Brown Scott, era esencial que fuera permanente para que se desarrollara una doctrina y una jurisprudencia estables de base internacional. Además debía estar compuesta por jueces, que pudiesen resolver disputas internacionales en forma imparcial y objetiva, evitando el recurso a la fuerza. Siguiendo de cerca las instrucciones (que él mismo había redactado), Brown Scott hizo explícita su referencia al modelo norteamericano, sirviéndose del ejemplo de las diferencias entre dos Estados de la Unión, Nueva York y Rhode Island, para argumentar que existía una relación estrecha entre la magnitud de la población, la riqueza y la industria, por un lado y el interés por la resolución legal de los conflictos, por otro. Los intereses materiales de un Estado grande como Nueva York en que existiera una corte de justicia eran mayores que en un pequeño Estado como Rhode Island. Su razonamiento vinculaba el tamaño de población con el desarrollo de los negocios, y a su vez esto último con la posibilidad de que ocurrieran conflictos que pusieran en juego los intereses materiales de los Estados. Esta idea de que los Estados más grandes tienen más interés en la existencia de cortes de justicia, inspirado en el proceso constituyente de la federación norteamericana entre 1781 y 1789, le sirvió a Brown Scott para decir que los Estados más grandes y ricos del mundo, como era el caso de los Estados Unidos, tienen mayor interés en que existan cortes de justicia internacionales porque tienen más intereses materiales, más población y más negocios en riesgo en el orden mundial. Brown Scott sostuvo que este razonamiento valía

Justice", August 1, 1907, en *La Deuxième Conférence Internationale de la Paix, Actes et Documents (1st Commission, 1st Subcomisión, August 1, 1907)*, Vol. II, pp. 313-321, reproducido en Brown Scott, *The Status*, Appendix A, pp. 60-61.

²⁸ "Mr. Scott's Address on the Elements Entering into the Composition of an International Court of Arbitral Justice", August 1, 1907, en *La Deuxième Conférence Internationale de la Paix, Actes et Documents (1st Commission, 1st Subcomisión, August 1, 1907)*, Vol. II, pp. 313-321, reproducido en Brown Scott, *The Status*, Appendix A, p. 61.

para cortes de justicia nacionales como también para las internacionales. En efecto, su razonamiento jurídico tenía un componente económico bien concreto aunque no declarado directamente: se trataba de proteger los derechos de las firmas y compañías norteamericanas en el exterior.

La ilustración previa -referida, como señalé, al interés mayor que el estado de Nueva York podría tener por sobre el de Rhode Island en el establecimiento de cortes de justicia- podría aplicarse a una corte internacional así como también a una corte municipal o nacional. Cuanto mayor es la población, mayores son los negocios; cuanto mayores son los negocios, más frecuentes se hacen los conflictos de intereses que hacen necesario recurrir a una corte de justicia.²⁹

Como en pocos de sus trabajos, Brown Scott hacía explícito, bajo la forma de un argumento sagaz, el interés económico y geopolítico que podía tener una potencia comercial emergente como los Estados Unidos en las cortes internacionales de justicia. Si en calidad de académico y difusor de la ciencia del derecho internacional aparecía como un defensor de la paz mundial y de la resolución de los conflictos internacionales por medios pacíficos, como asesor y representante técnico-legal, revelaba algunos de los intereses económicos que subyacían a sus planteos académicos y a su concepción del derecho internacional. En rigor, en su causa por la paz, el desarrollo del derecho internacional, y la creación de cortes de justicia internacionales es difícil encontrar este tipo de afirmaciones. Luego, el fundamento económico de su discurso quedó escondido en sus trabajos y escritos posteriores.

Las ideas planteadas por la delegación norteamericana en la Conferencia de La Haya fueron bien recibidas y apoyadas por las delegaciones Austro-Hungría, la de Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón, Holanda y Rusia. El proyecto de 35 artículos aprobado en La Haya el 16 de octubre de 1907, resultó "imperfecto" según Brown Scott, ya que no prescribía un método establecido para elegir y seleccionar a los jueces que habrían de componer la corte.³⁰ A partir de entonces, tanto Root

²⁹ "Mr. Scott's Address on the Elements Entering into the Composition of an International Court of Arbitral Justice", August 1, 1907, en *La Deuxième Conférence Internationale de la Paix, Actes et Documents (1st Commission, 1st Subcomisión, August 1, 1907)*, Vol. II, pp. 313-321, reproducido en Brown Scott, *The Status*, Appendix A, p. 66.

³⁰ Véase Brown Scott, *The Status*, p. 31. En 1916, luego del comienzo de la Primera Guerra Mundial, Scott publicó muchos otros trabajos, en ediciones de la CEIP, sobre los resultados y el trabajo de La Conferencia de la Paz de La Haya de 1907, el rol de la delegación norteamericana en aquella conferencia, y la iniciativa de construir una Corte Internacional de Justicia. Véase en este sentido, Brown Scott *Instructions to the American Delegates*, James Brown Scott, *An International Court of Justice*, New York: Oxford University Press, 1916, and James Brown Scott, ed., *Las convenciones y*

como Brown Scott comenzaron a resaltar las virtudes de la resolución legal de las disputas internacionales, promoviendo la creación de cortes internacionales de justicia permanentes como sustitutos efectivos a los viejos mecanismos de arbitraje.

IV. EL PROYECTO ESTADOUNIDENSE Y LA CREACION DE LA CORTE DE JUSTICIA CENTROAMERICANA

Aunque la Corte Permanente de Justicia Internacional no logró establecerse en La Haya, los Estados Unidos pudieron hacer un micro-ensayo más modesto de esa propuesta en Centroamérica. Antes de ahondar en el contexto que hizo posible la creación de una Corte de Justicia Centroamericana en 1907 con sede en Costa Rica, es necesario destacar la influencia hegemónica y formal que los Estados Unidos ya por entonces tenían en la región. El Caribe, conocido como el “mediterráneo norteamericano”, era una zona considerada estratégica para la defensa y la seguridad de los Estados Unidos, así como también una región de influencia económica en la que se establecieron importantes compañías norteamericanas. Entonces, además de un control formal de los puertos y la aduana y un uso de la fuerza militar para el pago de las deudas, los Estados Unidos habían establecido para ese entonces en la región compañías como la United Fruit Company, establecida en 1899. Como muestra LaFeber, la inversión norteamericana en plantaciones de café (principalmente en El Salvador) y compañías bananeras (en Nicaragua, Guatemala y Panamá) había crecido notablemente a partir de la última década del siglo XIX.³¹

La política exterior norteamericana hacia estos países a comienzos del siglo XX estuvo inspirada en lo que se conoce como el Corolario Roosevelt de la Doctrina Monroe emitido por el entonces presidente norteamericano Theodore Roosevelt en 1904. Este Corolario tuvo el propósito de mantener el comercio, el control social y el orden político en la región de Centroamérica y el Caribe. Se trataba de resguardar los intereses norteamericanos de lo que se consideraban “malas conductas” que atentaban contra los derechos de propiedad de los ciudadanos o las empresas norteamericanas establecidos en la región. Concretamente, cuando la “mala conducta” de los países de esta región pusiera en peligro estos intereses, los Estados Unidos se arrogaban el derecho a intervenir

declaraciones de La Haya de 1899 y 1907, New York: Oxford University Press, 1916.

³¹ Walter LaFeber, *Inevitable Revolutions. The United States in Central America*, New York: W.W. Norton & Company, 1993, p. 31.

política o militarmente en sus asuntos internos.³² De este modo, se estableció un protectorado formal de los Estados Unidos en el Caribe que habilitó y legitimó además el recurso a la intervención militar para evitar la intromisión de países europeos.

A partir de 1898, Guatemala y Nicaragua se disputaron el control de la región. El dictador de Guatemala, Manuel Estrada Cabrera, que promovió un vínculo estrecho con los Estados Unidos, se enfrentó a quien controlaba el poder en Nicaragua, José Santos Zelaya, que se había dedicado, en cambio, a ofender a los Estados Unidos. Honduras quedó situada en el medio de esta disputa. Zelaya se unió a El Salvador y Costa Rica para invadir Nicaragua. En julio de 1906 se desató una guerra. Ante esta situación crítica en Centroamérica, el entonces presidente norteamericano, Theodore Roosevelt, recurriendo a la ayuda y el apoyo de Porfirio Díaz en México, decidió arbitrar en el conflicto, sin éxito. Zelaya se resistió a terminar con el conflicto armado. Sin embargo, la gran persistencia y la magnitud del caos en la región habilitó la intervención tutelar y mediadora de los Estados Unidos. En este contexto, el presidente norteamericano Roosevelt, con la cooperación del presidente mexicano Porfirio Díaz, lograron arbitrar y forzar a estas naciones a que cesaran las hostilidades. De este modo, Zelaya aceptó la mediación y el arbitraje en el conflicto. Finalmente, en 1907, por iniciativa de los Estados Unidos con la cooperación de México, cinco repúblicas Centroamericanas celebraron en Washington lo que dio en llamarse la Conferencia Centroamericana por la Paz (1907) y firmaron un protocolo de paz y amistad. Las repúblicas de Costa Rica, el Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua crearon allí la primera Corte de Justicia Internacional con base en Cartago, que era en ese entonces la capital de Costa Rica.³³ Los sucesivos disturbios que habían tenido lugar en Centroamérica por esos años hicieron que la intervención de los Estados Unidos y México como árbitros y mediadores en esos conflictos en 1906-1907 fuera vista con

³² Un pasaje de las famosas declaraciones que hizo Roosevelt en 1904 expresa muy claramente la naturaleza de la política de los Estados Unidos en la región: "Todo lo que este país desea es que las otras repúblicas de este continente sean felices y prósperas; y que no pueden ser felices y prósperas a menos que mantengan el orden dentro de sus fronteras y se comporten con justa consideración por sus obligaciones hacia los demás". Véase James D. Richardson, ed., *Messages and Papers of the Presidents*, New York, 1897-1914, 7375-76, citado en LaFeber, *Inevitable Revolutions*, p. 38.

³³ Sobre los conflictos políticos internos en Centroamérica que dieron lugar a la creación de la Corte Centroamericana de Justicia pueden consultarse LaFeber, *Inevitable Revolutions*, pp. 34-42, James Dunkerley, *Power in the Isthmus. A Political History of Modern Central America*, London and New York: Verso, 1990, pp. 38-42 y Graham H. Stuart y James L. Tigner, *Latin America and the United States*, New Jersey: Prentice-Hall, 1975, pp. 494-502.

buenos ojos por algunos miembros de las elites de Centroamérica. En 1911, como consecuencia de un terremoto que destruyó el edificio original de la Corte en Cartago y la obra edilicia que había comenzado con la subvención 100.000 dólares del filántropo y empresario estadounidense, la Corte de Justicia Centroamericana se trasladaría luego a San José de Costa Rica. En esta otra oportunidad, Carnegie volvió a ofrecer otra donación de 100.000 dólares para la construcción de un nuevo edificio en dicha ciudad, el cual no llegó a ser la sede de la Corte.

Es importante detectar la vinculación que tuvo este proyecto (de la Corte de Justicia Centroamericana) con el proyecto presentado por la delegación norteamericana en La Haya. En un minucioso análisis sobre los orígenes y la historia de dicha Corte, el importante jurista Manley O. Hudson resalta que existió una clara aunque relativa influencia del proyecto presentado en La Haya por la delegación norteamericana para crear una Corte Permanente de Justicia Internacional.³⁴ Pese a las reservas que tenía Hudson respecto de la influencia que había tenido la propuesta de la delegación norteamericana en La Haya, lo cierto es que un importante participante en las Conferencias Centroamericanas por La Paz, el Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Luis Anderson, afirmó explícitamente, luego del establecimiento de la Corte de Justicia Centroamericana, que la misma se inspiraba profundamente en el proyecto presentado por los delegados norteamericanos en la reciente Conferencia de La Haya. La influencia de este proyecto de la delegación norteamericana cristalizaba un clima dominante del momento que se había expresado y propagado con eficacia principalmente por parte del Secretario de Estado de los Estados Unidos y por su consejero legal, James Brown Scott. En un artículo publicado en el *American Journal of International Law* (AJIL), del cual Brown Scott era editor en jefe, Anderson, citando con orgullo un discurso de Elihu Root que resaltaba las virtudes de las cortes permanentes de justicia internacionales compuestas por jueces frente a las meras Cortes de Arbitraje, expresaba sus esperanzas en el trabajo de la Corte, como un reconocimiento explícito a la importante influencia del proyecto de la delegación norteamericana.

El establecimiento de la Corte de Justicia Centroamericana -afirmaba Anderson- será la realización práctica de los planes ingeniosos

³⁴ Véase Manley O. Hudson, "The Central American Court of Justice", *American Journal of International Law* 26, No. 4 (1932), p. 760.

formulados y recomendados por los delegados norteamericanos en la Segunda Conferencia por la Paz en La Haya, planes que, según será recordado, fueron recibidos con un entusiasta aplauso, pese a que desafortunadamente no tuvieron un éxito inmediato. La Corte de Justicia en Cartago será, en cierto grado, la hija de esa luminosa idea, la feliz realización de lo que fue un feliz pensamiento.³⁵

En un artículo publicado en el mismo volumen, Brown Scott expresó por primera vez su entusiasmo e interés por el establecimiento de la Corte de Justicia Centroamericana. Luego de presentar un análisis de la historia de las relaciones entre las cinco repúblicas de Centroamérica y detallando los logros surgidos de las Conferencias, resaltaba que la más relevante de ellas era el establecimiento de una Corte de Justicia Internacional para la resolución judicial, por medios imparciales, de las disputas entre estas naciones. El optimismo de Brown Scott en la Corte era enorme y expresaba a la vez el orgullo que sentía por el proyecto que él había escrito y defendido integrando la delegación norteamericana. A su entender, la Corte podía funcionar como una lección de las pequeñas naciones centroamericanas a los grandes poderes europeos, que no habían podido sacar un buen provecho de las Conferencias de la Paz de La Haya.

Para los poderes de Europa, para los grandes poderes del mundo - afirmaba Brown Scott-, que lucharon con un éxito parcial, durante cuatro meses en La Haya, para establecer una corte de arbitraje de la justicia, las jóvenes repúblicas de Centroamérica pueden recordar la frase de las escrituras: 'Una pequeña hija podrá guiarlas.'³⁶

Según la convención que la concibió, la Corte de Justicia Centroamericana contaba con 5 jueces, uno por cada una de las naciones que la integraban, y dos jueces sustitutos para cada nación. El salario anual por las funciones desempeñadas por cada juez se estipuló en 8000 dólares.³⁷ Los jueces eran elegidos por el poder legislativo de cada uno de los países; el cargo tenía una duración de 5 años y era renovable. La concepción jurídica que estaba detrás de la Corte Centroamericana entendía que ella representaba la "consciencia nacional" de Centroamérica y debía, a su vez, estar gobernada por "el libre juicio" y los

³⁵Luis Anderson, "The Peace Conference of Central America", *American Journal of International Law* 2, No. 1, (1908), p. 146.

³⁶ James Brown Scott, "The Central American Peace Conference of 1907", *American Journal of International Law* 2, No. 1 (1908), p. 143.

³⁷ Este salario era, probablemente, mayor que el salario medio que ganaban los ministros de estos cinco países.

“principios del Derecho Internacional”. Asimismo, la Corte tenía una jurisdicción amplia que la colocaba por encima de los conflictos que pudieran surgir entre los tres poderes de cada una de las cinco naciones.³⁸

El interés inmediato que Brown Scott tuvo en la creación de la Corte de Justicia Centroamericana no respondía simplemente a la política editorial del AJIL que él coordinaba, ni tampoco a su condición de consejero legal de Root. La fascinación y la influencia de Brown Scott en la creación y el desarrollo de esa Corte no pueden exagerarse. La Corte de Justicia Centroamericana, además de significar una gran conquista para su proyecto de organización internacional en las Américas y la promoción de la paz en este continente, ofrecía la posibilidad de construir alianzas y apoyos para desarrollar una opinión pública continental ilustrada articulada, en base a algunos supuestos legales formulados desde los Estados Unidos.

Irónicamente, la política exterior de los Estados Unidos con Nicaragua contribuyó a la disolución de la Corte de Justicia Centroamericana en 1918. En junio de 1916, el Secretario de Estado norteamericano, William Jennings Bryan (1913-1915) firmó un tratado con Emiliano Chamorro, ministro nicaragüense en Washington D.C. El gobierno de Nicaragua le otorgaba al gobierno de los Estados Unidos derechos exclusivos para la construcción y operaciones de un canal en el Río San Juan y en el Gran Lago. A cambio de 3.000.000 de dólares, Nicaragua le garantizaba a los Estados Unidos derechos para establecer una base naval en el territorio nicaragüense que bordea el Golfo de Fonseca.³⁹ El nuevo tratado, conocido como el Convenio Bryan-Chamorro, alarmó a Costa Rica y El Salvador que decidieron apelar a la Corte de Justicia Centroamericana. Costa Rica protestó contra el tratado remarcando que el uso por parte de los Estados Unidos del Río San Juan violaba el tratado de fronteras Cañas-Jerez de 1858 y el Tratado Centroamericano de Paz y Amistad de 1907.⁴⁰

³⁸ Véase, en este sentido, “Convention for the Constitution of a Central American Court of Justice” (1907), en *Inter-American Tribunal of International Justice, Memorandum. Project and Documents Accompanied by Observations*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1937, pp. 51-57.

³⁹ Véase Stuart y Tigner, *Latin America and the United States*, p. 501.

⁴⁰ En particular, Costa Rica sostuvo que el Convenio Bryan-Chamorro violaba el artículo 8 y 6 del Tratado Cañas-Jerez, el cual le daba a Costa Rica derechos de navegación en ciertas partes del Río San Juan y exigía la consulta de Nicaragua en referencia a cualquier acuerdo que pudiera realizar para la canalización o el tránsito en este mismo Río. Además, para Costa Rica el Convenio Bryan-Chamorro violaba el artículo 9 del Tratado de Paz y Amistad de 1907, según el cual los barcos mercantes de cada estado debían ser considerados situados en las costas o los puertos de todos los

El Salvador se opuso al Convenio Bryan-Chamorro, argumentando que un tratado que le garantizaba a los Estados Unidos una base naval en el Golfo de Fonseca violaba los derechos de El Salvador de copropiedad sobre el Golfo. Pese a que los Estados Unidos y Nicaragua se resistieron a someterse a los procedimientos de la Corte de Justicia Centroamericana, esta última falló a favor de Costa Rica y El Salvador, estipulando que se estaban violando los derechos territoriales de estos dos países. Entonces, Nicaragua decidió renunciar a ser miembro de la Corte y en marzo de 1918 la Corte de Justicia Centroamericana, concebida por Root y promocionada para ser construida con el dinero de Andrew Carnegie, fue finalmente disuelta.⁴¹

La Corte de Justicia Centroamericana duró hasta que la política exterior norteamericana en esa región entró en contradicción con las decisiones de esta Corte de Justicia, una institución que Estados Unidos había contribuido a crear. Los valores de la paz y la justicia en Centroamérica llegaban hasta el límite impuesto por los intereses geopolíticos de los Estados Unidos en la región.

V. DE CENTROAMERICA A PANAMERICA: EL PROYECTO DE UNA CORTE INTERAMERICANA DE JUSTICIA

No obstante, en el marco de la política del panamericanismo y los Congresos panamericanos, la Corte de Justicia Centroamericana (que fue la primera corte internacional permanente de justicia del mundo) sentó un precedente y fue reconocida como un punto de partida esencial por diversos juristas y diplomáticos para crear una Corte Inter-Americana de Justicia. En un informe que presenta los diferentes proyectos que se fueron presentando para la conformación de esa corte internacional de justicia hemisférica, se reconoce explícitamente el gran protagonismo que tuvo Brown Scott desde 1923 en la redacción y elaboración del proyecto para crear aquella institución.⁴² En ese año, Brown Scott revivió el ideal de la corte en las Américas que había colapsado en marzo de 1918 (con la disolución de la Corte de Justicia Centroamericana) y publicó un proyecto para establecer un Tribunal Interamericano de Justicia Internacional. “Este proyecto fue el antecedente del que luego elaboró el

estados como buques nacionales, con los mismos privilegios y derechos. Véase, en este sentido, Hudson, “The Central American Court”, p. 779.

⁴¹ Schoultz, *Beneath the United States*, pp. 226-227.

⁴² Véase “Memorandum: Inter-American Tribunal of International Justice” en *Inter-American Tribunal*, pp. 3-10.

American Institute of International Law...”⁴³ Este último proyecto, redactado por el propio Brown Scott y el jurista peruano Víctor Manuel Maúrtua, fue presentado por el comité ejecutivo del American Institute of International Law (AIIL) a la Comisión de Juristas que se reunieron en Río de Janeiro en 1927.⁴⁴ Hacia los años 1920 el ideal norteamericano acerca de la importancia de construir cortes de justicia internacionales que pudieran resolver jurídicamente las disputas internacionales, que se había expresado primero en la Conferencia de La Haya de 1907 y poco después en la creación de la Corte de Justicia Centroamericana, ya había logrado arraigarse entre los juristas e intelectuales latinoamericanos, transformándose en un ideal, una aspiración y un proyecto genuinamente panamericanos. En un memorándum firmado por varios juristas del continente americano en 1937 abogando por la creación de dicha Corte se expresaba la voluntad de concluir el proyecto de la Corte Interamericana en el edificio de la CEIP, institución de la que Brown Scott era Secretario General.

Y en vistas del hecho de que la Convención de 1907 que dio nacimiento a la Corte de Justicia Centroamericana, fue firmado en la ciudad de Washington en el presente edificio de la Carnegie Endowment for International Peace, sería un acto de estricta justicia, con el objeto de mantener la tradición y el importante precedente establecido en aquella ocasión, finalizar en el mismo edificio, de hecho en la misma habitación en la cual la Convención de Centroamérica fue firmada, todas las negociaciones relativas al presente proyecto para la fundación de un Tribunal Inter-Americano de Justicia Internacional.⁴⁵

Como Secretario General de la CEIP, Brown Scott estaba fuertemente compenetrado con el proyecto del Tribunal Inter-Americano de Justicia. Uno de los objetivos centrales del proyecto que Brown Scott defendía, como le expresó al entonces Secretario de Estado de su país Cordell Hull

⁴³ Véase Inter-American Tribunal, p. 5 y “A Pan American Court of International Justice” (1925), en Carnegie Endowment for International Peace, Year Book for 1925, Washington D. C.: Rumford Press & Carnegie Endowment for International Peace, 1925, pp. 88-92. Sobre la Comisión de Juristas reunida en Río de Janeiro en 1927, la trayectoria del American Institute of International Law y los proyectos de codificación del derecho internacional promovidos por este organismo, véase Juan Pablo Scarfi, “Pan-American Legal Designs: The Rise and Decline of American International Law in the Western Hemisphere,” en Juan Pablo Scarfi y Andrew R. Tillman (eds.), *Cooperation and Hegemony in US-Latin American Relations: Revisiting the Western Hemisphere Idea* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2016).

⁴⁴ James Brown Scott, y Víctor M. Maúrtua, “Project of a Permanent Inter-American Tribunal of Justice” (1927), en Inter-American Tribunal, p. 75-82.

⁴⁵ “Memorandum: Inter-American Tribunal of International Justice” en Inter-American Tribunal, p. 9-10.

en 1933, era que los estados americanos no tuvieran que recurrir a Cortes “extranjeras” (no americanas) como la de La Haya, para resolver sus propias disputas y conflictos continentales. El modelo de Corte que le presentó Brown Scott a Cordell Hull retomaba explícitamente el precedente de la Corte de Justicia Centroamericana disuelta en 1918 y replicaba el mismo régimen para la elección de los jueces: “cada república americana designa un juez, conformando un panel de 21 jueces”.⁴⁶ En 1933, Brown Scott seguía convencido, como en 1907, de que el modelo para la Corte debía fundarse en la tradición que tenía la Corte Suprema de los Estados Unidos. En 1920, en su obra *The United States of America: A Study of International Organization*, Brown Scott había presentado una defensa sistemática de la tradición constitucional federal norteamericana y de su Corte Suprema de Justicia como un modelo prácticamente perfecto a ser imitado por la Liga de las Naciones.⁴⁷

Las virtudes de la Corte Suprema de Estados Unidos como modelo para una corte de justicia internacional residían para Brown Scott en varias cuestiones. En primer lugar, se trataba de un cuerpo permanente, que no tenía que reunirse cada vez que se presentara un caso. En segundo lugar, era un medio de resolución judicial utilizado tanto por grandes y poderosos estados como por estados débiles y pequeños. En tercer lugar, el número de jueces era limitado, lo que permitía que cada uno de los jueces pudiera incidir en la decisión final. En cuarto lugar, los jueces provenían de diferentes estados y representaban a las distintas poblaciones al interior de Estados Unidos. Por último, la Corte Suprema de Estados Unidos tenía una jurisdicción bien definida y limitada, y podía tratar así solamente los casos no atendidos por las cámaras federales y otras jurisdicciones.⁴⁸ Resulta claro que para Brown Scott existían importantes razones para imitar el modelo de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos a la hora de construir una corte de justicia internacional.

Si la Corte Permanente de Justicia Internacional de La Haya y la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos no recurría a la fuerza, ni al arbitraje para la resolución de las disputas nacionales e internacionales,

⁴⁶ James Brown Scott, “Letter to the Honorable Cordell Hull, Secretary of State”, Washington D.C., 7 de Noviembre de 1933, reproducida en *Inter-American Tribunal*, p. 86.

⁴⁷ Véase James Brown Scott, *The United States of America: A Study in International Organization*, New York: Oxford University Press, 1920.

⁴⁸ Véase, en este sentido, Carnegie Endowment for International Peace, *Year Book for 1920*, Washington DC, Rumford Press, 1920, p. 98, y Ralph Dingmann Nurnberger, “James Brown Scott,” p. 105.

era claro que la Corte Inter-Americana de Justicia a ser creada tampoco debía servirse de la fuerza para ejecutar y hacer valer sus decisiones. Brown Scott mantenía en 1933 una fórmula que había esbozado ya en sus escritos tempranos de 1907: “la opinión pública ha sido suficiente en cada caso.”⁴⁹ La opinión pública internacional era el mejor recurso, según Brown Scott, para resolver pacíficamente, sin recurrir a la fuerza, las disputas internacionales. Era la opinión pública “panamericana” la que convalidaba y hacía valer, según la concepción de Brown Scott, los principios del derecho internacional que iban rigiendo las relaciones entre las naciones.⁵⁰ Pero en 1933 su modelo de Corte Inter-Americana también se fundaba en una tradición diplomática muy arraigada de Conferencias Panamericanas, en muchas de las cuales Brown Scott había participado en forma independiente o como colaborador de uno de los mayores impulsores de las mismas, Elihu Root. Incluso Brown Scott había compilado las resoluciones de aquellas conferencias en diversas ediciones en inglés y en castellano publicadas por la CEIP. Brown Scott le presentaba también a Cordell Hull en otra carta su idea de que la Corte Inter-Americana de Justicia eligiera sus jueces con un método “estrictamente panamericano” establecido en el marco de las Conferencias Panamericanas, según el cual cada país tiene un vicepresidente que termina siendo su delegado y representante.⁵¹

Es claro que el panamericanismo, es decir, la Unión Panamericana y las Conferencias Panamericanas, como formas de organización internacional diseñadas desde los Estados Unidos en el continente americano, se ofrecieron y fueron pensadas como un modelo hegemónico para resolver jurídica y pacíficamente las disputas internacionales. En 1938, en su introducción a la edición de las Conferencias Internacionales Americanas, 1889-1936, Brown Scott explicó la importancia decisiva que tenía el proyecto de la Corte Interamericana de Justicia para la tradición de las Conferencias: “Cuando llegue el día en que los Estados americanos -afirmaba Brown Scott- comprendan en toda su amplitud el concepto de la justicia imparcial y desapasionadamente administrada – un concepto, cabe señalar, tan decisivo para los Estados Unidos-, tanto

⁴⁹ James Brown Scott, “Letter to the Honorable Cordell Hull, Secretary of State”, Washington D.C., 7 de Noviembre de 1933, reproducida en *Inter-American Tribunal*, p. 87.

⁵⁰ Me he ocupado más detalladamente del pensamiento jurídico internacional de Brown Scott, de su idealismo jurídico y pragmatismo político, y de su interés en el desarrollo de una opinión pública internacional favorable a los principios del derecho internacional, en Scarfi, *El imperio de la ley*.

⁵¹ Véase James Brown Scott, “Letter to the Honorable Cordell Hull, Secretary of State”, Washington D.C., 10 de Noviembre de 1933, reproducida en *Inter-American Tribunal*, pp. 88-89.

para defender sus derechos como para definir sus deberes, tal vez se hallarán dispuestos a crear una Corte Permanente de Justicia Interamericana, estableciéndola en cualquier República latinoamericana que les parezca conveniente.”⁵² El imperio informal norteamericano, como la tradición de los viejos imperios, debía organizarse internacionalmente para poder lidiar eficientemente con uno de los problemas cruciales de todo imperio: la paz (e indirectamente, el comercio).

VI. CONCLUSIONES

A comienzos del siglo XX, en los Estados Unidos comenzó a gestarse un interés más tangible por la promoción del panamericanismo y la resolución pacífica y legal de las disputas internacionales. El imperio informal norteamericano desplegó por medio de figuras como Elihu Root, Andrew Carnegie, el propio Brown Scott, y las redes más amplias que ellos conformaban, una serie de recursos jurídicos, políticos, económicos, culturales y educativos para consolidar una hegemonía legal, cultural y política en el continente americano. El discurso del derecho internacional estadounidense y el panamericanismo confluyeron en el pensamiento de Brown Scott en un proyecto común: promover a la Corte de Justicia de los Estados Unidos como modelo de justicia internacional y ante todo hemisférica. Su acercamiento a América Latina se fundaba en la proyección hemisférica del excepcionalismo legal y constitucional de su nación.

Eficaz consejero legal y eminente especialista académico en derecho internacional, Brown Scott fue un jurista hemisférico que estuvo detrás del telón de la política exterior de su nación. Sus ideas fueron la expresión de una misión mesiánica e imperial: crear una opinión pública ilustrada en las naciones latinoamericanas conforme con los principios del derecho internacional estadounidense. Se trataba en el caso de Brown Scott de un nuevo modelo de justicia internacional que intentó propagarse en el ámbito panamericano desde diversos organismos oficiales y privados en los que él tuvo una injerencia importante: el Departamento de Estado de su país, la Unión Panamericana, la ASIL y la CEIP. La excepcionalidad del ejemplo norteamericano en el plano de la justicia y el derecho internacionales intentaron transmitirse y ampliarse mediante una gran

⁵² James Brown Scott, “Introducción”, en James Brown Scott, ed., *Conferencias Internacionales Americanas, 1889-1936*, Washington D.C.: Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938, p. xvii.

misión educativa y de organización internacional panamericanas. Según la visión mesiánica promovida por Brown Scott y Root, profundamente sustentada en el presupuesto de la excepcionalidad de la cultura legal estadounidense, si los Estados Unidos eran excepcionales y se ofrecían así como modelo legal a ser imitado, América Latina y todo el continente también podía llegar a serlo si confluía con el modelo de justicia norteamericano. El discurso del derecho internacional estadounidense funcionó como un discurso civilizador y mesiánico, como una forma de imperialismo legal, que intentó propagarse hacia América Latina a través de organismos e instituciones legales y panamericanas controladas fundamentalmente desde los Estados Unidos. No es una mera coincidencia, entonces, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), fundada en 1979, esté situada hoy en San José, Costa Rica, como fue el caso de la Corte de Justicia Centroamericana. La CIDH es un producto y derivado posterior del legado jurídico iniciado por Brown Scott, el proyecto de Corte de Justicia Internacional presentado por la delegación estadounidense en la Segunda Conferencia de la Paz de la Haya, la Corte de Justicia Centroamericana y los sucesivos proyectos para la creación de una Corte Interamericana de Justicia, analizados aquí en este artículo.