

LA SOLUCION PACIFICA DE CONTROVERSIAS Y EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Samuel Fernández Illanes

Profesor de Derecho Internacional Público
Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile

I. INTRODUCCIÓN

La situación mundial en la actual década de los años ochenta nos permite constatar la existencia de una multiplicidad de controversias y divergencias de todo tipo entre las naciones, sean grandes o pequeñas, poderosas o en desarrollo. Muchos de estos casos, originados en los más diversos factores e intereses contrapuestos, han desembocado en guerras, algunas que aún perduran, o en conflictos que representan una amenaza potencial para la paz y seguridad de las relaciones internacionales.

El mundo enfrenta hoy la paradoja de que a mayor es el progreso y desarrollo en tantos campos y disciplinas, mayor es el riesgo que enfrentan los países cuando no logran zanjar sus diferencias por procedimientos pacíficos y recurren a la amenaza o al uso de la fuerza. Nunca como hoy los conflictos armados llevan en sí mismos la posibilidad de una destrucción a gran escala, tal vez irreversible, precisamente por el inmenso avance científico y técnico alcanzado por el poder nuclear.

La moderna concepción de las relaciones internacionales nos enseña que el ámbito internacional se encuentra en continua expansión dinámica, y las relaciones internacionales son cada vez más globales, interdependientes y simultáneas, aumentando así, de la misma manera, las posibles áreas de conflicto, y por ende, sus consecuencias.

Corresponde por lo tanto al Derecho Internacional, encargado de velar por las normas jurídicas que regulan la conducta entre los Estados, adecuar sus disposiciones a las necesidades de la hora presente. En este campo, también es posible constatar un avance significativo, siendo excepcionales los países o sociedades que no tengan en la actualidad un conocimiento acabado de las normas básicas de la juridicidad internacional.

Esto se debe, en gran medida, al papel preponderante que les corresponde a las instituciones internacionales, sobre todo aquellas de carácter universal, como las Naciones Unidas, encargada del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, a través del desarrollo progresivo y codificación del moderno Derecho Internacional.

Sin embargo, el progreso que mencionamos no ha sido suficiente para erradicar de manera efectiva el recurso a la fuerza y a los medios violentos para dirimir las divergencias entre los Estados, subsistiendo, en ciertos casos de manera persistente, los ejemplos de tensión y confrontación que atentan contra la coexistencia pacífica de las naciones.

En este trabajo, me propongo analizar uno de los principales caminos, acaso el único, que nos brinda el Derecho y la práctica internacionales, para

el arreglo de los conflictos y las diferencias entre los países: la solución pacífica de las controversias.

Ciertamente, la evolución de esta norma jurídica y su aplicación práctica ha sido extensa, por lo que resultaría sumamente lato abarcarla en todos sus aspectos. Por ello, me propongo profundizar en uno de sus aspectos fundamentales, su vigencia y aplicación al tenor de la Carta de las Naciones Unidas. Asimismo, centraré este trabajo en torno al principio jurídico de la solución pacífica de las controversias y su evolución, sentido, desarrollo y vigencia según la Carta, sin avanzar sobre los medios o procedimientos de carácter diplomático o jurisdiccionales que tradicionalmente estudia el Derecho Internacional.

Estos medios, como la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial o el recurso a organismos o acuerdos regionales, u otros que señala la Carta o consagra el Derecho Internacional, no serán profundizados, limitándome a señalar de manera general cómo actúan al servicio del principio mismo. No obstante, hay que hacer presente que en algunas oportunidades resultará difícil distinguir, desde el punto de vista teórico, cuándo estamos en presencia de un procedimiento y cuándo asistimos al cumplimiento de la norma básica. Ello es aún más difícil desde el punto de vista práctico, ya que los medios de solución pacífica de controversias no son otra cosa que el principio puesto en ejecución.

Estimo de la mayor trascendencia para las relaciones internacionales el conocer el sistema de las Naciones Unidas para hacer una realidad la aplicación de la solución pacífica de las controversias, norma aceptada como rectora de la conducta de los Estados.

Finalmente, hay que destacar que la solución pacífica de las controversias ha sido incorporada como uno de los principios básicos en los que se fundamenta la Política Exterior de Chile, habiéndole correspondido su activa defensa en los distintos foros internacionales, avalada por una práctica efectiva, pasada y presente, que le confiere una auténtica autoridad moral a su acción.

I.A. *Antecedentes:*

Son numerosos los instrumentos internacionales que consagran el principio de la solución pacífica de las controversias, tanto a nivel multilateral como bilateral, que referirse a todos ellos sería prácticamente imposible. Sin embargo, resulta importante citar algunos que sirvieron de base, o antecedente a su inclusión definitiva en la Carta de las Naciones Unidas.

Entre ellos es conveniente mencionar los que incorporan este principio en el ámbito internacional y en el regional americano, para tener un conocimiento más acabado del grado de desarrollo y aceptación alcanzado en las relaciones internacionales universales y de nuestra región.

II. PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE CARÁCTER UNIVERSAL

II.A. *Las Conferencias de La Paz de La Haya:*

Entre éstos se destacan las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907. Ambas, suscritas en las llamadas Conferencias de Paz, convocadas por el entonces Imperio Ruso y a las que acudieron la mayoría de los países independientes de la época, inclusive los latinoamericanos.

Si bien el objeto inicial de las Conferencias de La Haya fue "la reducción hasta donde sea posible, de los armamentos"¹ en vista de la acogida favorable a la iniciativa, Rusia bosquejó el plan de las conferencias proponiendo, entre otros temas: "preparar el camino para una discusión de las cuestiones que se relacionan con la posibilidad de prevenir los conflictos armados, por medios pacíficos, al alcance de la diplomacia internacional"².

En la primera de las conferencias, reunida en La Haya del 18 de mayo al 29 de julio de 1899 a la que concurren 26 Gobiernos (sólo Estados Unidos y México por la región americana)³ se suscribió una Convención para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales. En su artículo 1º expresa: "Para evitar en lo posible el recurrir a la fuerza en las relaciones entre los Estados, las Potencias signatarias convienen en emplear todos los esfuerzos para asegurar el arreglo pacífico de las diferencias internacionales".

En los títulos y artículos siguientes, se dan normas sobre los procedimientos de Buenos Oficios; Mediación, Comisiones Internacionales de Investigación; Arbitraje y Justicia arbitral, estableciéndose un Tribunal Permanente de Arbitraje para aquellas controversias que no han podido arreglarse por la vía diplomática, competente para todos los casos de arbitraje que acuerden las partes.

En la segunda de las conferencias, reunida también en La Haya del 15 de junio al 18 de octubre de 1907 a la que concurren 42 países⁴, se suscribió una nueva Convención, en gran parte, idéntica a la de 1899, complementándose o adicionándose con mayor detalle, los medios y procedimientos de aquella, particularmente las Comisiones Internacionales de investigación y arbitraje.

Las Convenciones de 1899 y 1907 marcan un importante progreso en la aceptación general de la solución pacífica de las controversias; no obstante, el grado de compromiso con dicho principio fue insuficiente y poco categórico al utilizarse términos como "emplear todos los esfuerzos" para asegurarlo, y sólo como un medio para "evitar en lo posible" el recurso a la fuerza.

II.B. *El Pacto de la Sociedad de las Naciones:*

Los 26 primeros artículos del Tratado de Paz de Versalles (28 de junio de 1919) que puso término a la Primera Guerra Mundial, contienen el Pacto de la Sociedad de las Naciones, primer intento de organización internacional mundial, inspirada en los postulados del Presidente norteamericano Woodrow Wilson. La Sociedad entró en vigencia el 10 de enero de 1920 y numerosas de sus disposiciones consagran la solución pacífica de las controversias, sobre la base de que la paz debía ser preocupación y responsabilidad de todos los Estados Miembros del Pacto.

En síntesis, lo innovador del Pacto consiste en que, como lo expresa su artículo 11, Nº 2 "Todo Miembro de la Sociedad tiene el derecho, a título amistoso, a llamar la atención de la Asamblea o del Consejo acerca de cualquier

¹ J. B. SCOTT, Op. cit., pp. XV-XVI.

² J. B. SCOTT, Op. cit., pp. XVIII-XIX.

³ No obstante, se autorizó a estos dos países para que negociaran la adhesión de los demás países de la región, lo que hicieron 17 latinoamericanos (Chile lo hizo el 15 de junio de 1907).

⁴ Por la región americana concurren, a instancias de EE.UU., 17 países latinoamericanos, entre ellos Chile.

circunstancia que, por su naturaleza, pueda afectar a las relaciones internacionales y amenace, por consiguiente, turbar la paz o la buena inteligencia entre las Naciones de las cuales depende la paz”.

Para el caso en que la prevención del conflicto antes señalado, no diere resultado, los miembros de la Sociedad entre quienes hubiese surgido una disputa grave, es decir, una discusión susceptible de provocar una ruptura, se comprometían a someterla a un arreglo arbitral o judicial, o bien al examen del Consejo (artículo 12). Cabe señalar que este compromiso no era obligatorio pues las partes “a su juicio” (artículo 13) podrían hacerlo o no. Además, se estableció que las partes se comprometían a “cumplir de buena fe” las sentencias (judiciales o laudos) o decisiones (del Consejo) dictadas; y en caso de incumplimiento “el Consejo propondrá las medidas que hayan de asegurar el efecto de aquélla” (artículo 13, N° 4°). Esto último significaba que el Consejo podía asegurar su ejecución forzosa, aun cuando existiera un estado de guerra entre las partes.

Es interesante destacar que el Consejo en sus decisiones debía actuar por unanimidad, sin contar para el cómputo de votos a las partes. Además, para el caso de ejecución forzosa, los miembros de la Sociedad se comprometían a no ir a la guerra contra la parte que cumplía el dictamen.

Las partes eran libres de llevar el caso al Consejo o a la Asamblea, en ambos casos con iguales requisitos y efectos, no pudiendo ninguno de estos órganos conocer del asunto de oficio. Se exceptuaban, en todo caso de la competencia de la Sociedad, aquellos asuntos considerados por el Derecho Internacional como de la jurisdicción interna de los Estados.

El sistema establecido en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, si bien significó un avance notable en la aplicación práctica del principio de la solución pacífica de las controversias, debió enfrentar serias diferencias tanto políticas como jurídicas.

Entre las políticas debemos señalar las dificultades operativas del Consejo al deber actuar por unanimidad. Asimismo, el hecho que las dos principales potencias emergentes de postguerra, los Estados Unidos —que nunca pudo ingresar a la Sociedad por oposición del Congreso— y la URSS —no invitada a Versalles por lo que sólo ingresó tardíamente en 1934— produjo un serio desequilibrio político que restó fuerza a la organización. Finalmente, potencias expansionistas como Alemania, Italia y Japón desafiaron la eficacia de la Sociedad haciéndola inoperante para evitar la Segunda Guerra Mundial⁵.

En lo jurídico, los autores coinciden en señalar numerosos “vacíos” del pacto, destacándose entre ellos los casos en que la guerra podía, legalmente, ser declarada. Tales son los casos en que el Consejo o la Asamblea podían proponer cualquier medida (incluso las bélicas) para asegurar el cumplimiento de las sentencias, laudos o decisiones contra el Estado infractor, no antes de 3 meses de dictados o adoptados.

⁵ Alemania se retiró de la Sociedad en 1935; Italia en 1937 y Japón en 1925. Chile, por su parte, dio aviso de retiro en 1938.

II.C. *Convenios relativos a la solución pacífica de las controversias suscritos durante la vigencia del Pacto de la Sociedad de las Naciones:*

C.1. *El Protocolo de Ginebra de 1924:*

Este proyecto, titulado: "Protocolo para el Arreglo Pacífico de las Disputas Internacionales", fue adoptado por la Asamblea de la Sociedad el 02 de octubre de 1924, y contenía normas de garantía mutua contra la agresión, con un sistema obligatorio de recurso a los medios de arreglo pacífico, combinados con un sistema de seguridad.

En lo relativo al arreglo de controversias, estipuló que todas éstas habrían de ser resueltas por decisión obligatoria emanada del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, del Consejo de la Sociedad cuando era unánime, o de un Comité de Árbitros.

Sólo 19 miembros lo firmaron, por lo que no tuvo aplicación general; sin embargo, constituyó otro paso importante en pro del principio en estudio.

C.2. *El Acta General para el arreglo pacífico de las controversias internacionales (26 de septiembre de 1928):*

La Asamblea de la Sociedad adoptó el Acta el 26 de septiembre de 1928 y entró en vigor el 16 de agosto de 1929, estableciendo un procedimiento obligatorio de conciliación para las controversias de cualquier naturaleza mediante una Comisión de conciliación. Asimismo, se refiere al Arreglo Judicial ante la Corte Permanente y al procedimiento arbitral ante tribunales arbitrales. No obstante sus imperfecciones, constituye un importante avance y sus disposiciones pasaron al sistema de las Naciones Unidas⁶.

C.3. *El Tratado de Renuncia a la Guerra (Pacto de París Briand-Kellog, 1928):*

A iniciativa del Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Aristide Briand, se firmó en París este Tratado conjuntamente con el Secretario de Estado Norteamericano, Frank Kellog, al cual, posteriormente, adhirieron 63 Estados de diversas regiones del mundo.

El Pacto de París, en su breve articulado, consagra la condena solemne a la guerra, a la cual renuncian, y el reconocimiento que el arreglo de todas las disputas, de cualquier clase u origen "no podrán procurarse nunca más que por procedimientos pacíficos".

Su importancia radica en la firmeza de sus disposiciones, sumamente inusual a la época, y su esfera de aplicación a un mayor número de países que la Sociedad de las Naciones. Asimismo, desde el punto de vista jurídico, el Pacto de París modifica las normas internacionales del Derecho a la guerra contenidas en el Pacto de la Sociedad. Como se recordará, este último la permitía en ciertos casos, mientras que el Tratado Briand-Kellog la prohíbe absolutamente y sus Estados partes renuncian a ella, lo que ciertamente constituye un importantísimo avance en las relaciones internacionales. Sin embargo, en relación a la solución pacífica de controversias, su progreso es menor al consignar un

⁶ Tiene interés actual al aprobarse por las Naciones Unidas el 18 de abril de 1949 la Resolución 268 (III) que, entre otras, contiene normas para restituir su eficacia inicial al Acta General de 1928, siendo una de las pocas disposiciones que han sobrevivido a la Sociedad de las Naciones.

simple "reconocimiento" del principio y al no establecer mecanismo alguno de arreglo.

III. PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE CARÁCTER REGIONAL AMERICANO:

Tal vez corresponda a la región americana, con justicia, la calificación de pionera en el desarrollo de la solución pacífica de las controversias y en la reglamentación detallada, a veces exageradamente, de los distintos medios o procedimientos de arreglo.

Por tal motivo, y sólo como antecedentes de interés para las Naciones Unidas, me referiré a algunos de los principales instrumentos regionales que configuran el sistema americano de solución de controversias.

Resulta interesante anotar que a los pocos años de alcanzar su independencia, los países americanos, en gran medida inspirados en el pensamiento del Libertador Simón Bolívar, consagran con claridad y firmeza la vigencia del principio de la solución pacífica de las controversias en sus relaciones internacionales.

Tal es el caso de la mayoría de los Tratados y Convenios suscritos en el período de los Congresos Hispanoamericanos (1826-1889). Como ejemplo demostrativo se puede citar lo expresado en el artículo 16 del Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua, adoptado en el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826. Dice dicho artículo que "las partes contratantes se obligan y comprometen solemnemente a transigir amigablemente entre sí todas las diferencias que en el día existan o puedan existir entre algunas de ellas".

Sin embargo, el mayor desarrollo de esta norma jurídica se logra en el período de las Conferencias Panamericanas (1889-1948).

Por ser numerosos los instrumentos de esta etapa relativos a la solución de controversias, y no constituir el tema central de este trabajo, me limitaré a señalar de manera esquemática, en cada caso, el tipo de controversia al cual es aplicable, su fórmula de operatividad, y su fuerza o grado de compromiso jurídico para las partes.

III.A. *Tratado para evitar o prevenir conflictos entre los Estados americanos (Pacto Gondra 03/05/1923):*

Vª Conferencia Internacional Americana (Santiago) (Ratificada por Chile: 22/09/1925):

Mecanismo: Investigación (Comisiones).

Controversias: Todas las no resueltas por vía diplomática o arbitraje.

Operatividad: Por acuerdo entre las partes.

Fuerza jurídica: Recomendación.

III.B. *Convenio general de Conciliación Interamericana (05/01/1929):*

Conferencia de Conciliación y Arbitraje (Washington) (Ratificada por Chile: 28/12/1929).

Mecanismo: Conciliación (Las comisiones del pacto de 1923).

Controversias: Todas las no resueltas por vía diplomática.

Operatividad: Por acuerdo entre las partes. A petición de una de ellas, o por iniciativa propia (ante la probabilidad de que se perturben las relaciones pacíficas).

Fuerza jurídica: Recomendación.

III.C. *Tratado general de Arbitraje interamericano y Protocolo adicional de Arbitraje progresivo (05/01/1929):*

Conferencia de Conciliación y Arbitraje (Washington) (Ratificado por Chile (27/02/1930), bajo reserva al firmarlo, para situaciones anteriores y asuntos de jurisdicción nacional).

Mecanismo: Arbitro o Tribunal Arbitral.

Controversias: Todas las de orden jurídico no resueltas por vía diplomática.

Operatividad: Obligación para las partes.

Fuerza jurídica: La de un laudo, definitivo e inapelable.

III.D. *Protocolo adicional a la Convención general de Conciliación interamericana (26/12/1933).*

VIIª Conferencia Internacional (Montevideo) (Ratificado por Chile: 10/03/1935). Se refiere al Tratado de 1929.

Operatividad: Las partes del Tratado de 1929 deciden nombrar por acuerdo bilateral y cambio de notas, los miembros de las Comisiones Permanentes que se llamarán de Investigación y Conciliación.

III.E. *Tratado antibélico de no agresión y de Conciliación (Pacto Saavedra Lamas 10/10/1933):*

Conferencia de Río de Janeiro (Ratificado por Chile: 23/08/1934, con reservas).

Mecanismo: Conciliación (Comisiones).

Controversias: Todas las no resueltas por vía diplomática, excepto aquellas sometidas a tratados, arreglo directo, arbitraje o procedimiento judicial).

Operatividad: Obligación para las partes.

Fuerza jurídica: Recomendación.

III.F. *Convención para coordinar, ampliar y asegurar el cumplimiento de los tratados existentes entre los estados americanos (23/12/1936):*

Conferencia Interamericana de Consolidación de la paz (Buenos Aires) (Ratificada por Chile: 18/09/1938).

Las partes reafirman los tratados anteriores, acudiendo a los respectivos procedimientos debiendo "informar de ello y de la marcha de las negociaciones a los demás Estados signatarios".

III.G. *Tratado interamericano sobre Buenos Oficios y Mediación (23/12/1936)*

Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (Buenos Aires) (Ratificado por Chile: 28/07/1938).

Mecanismo: Buenos Oficios y Mediación (Lista de ciudadanos eminentes).

Controversias: Las no resueltas por vía diplomática o sometidas a compromisos vigentes.

Operatividad: Facultativa de recurrir en primer término.

Fuerza jurídica: Recomendación. Si no hay resultados, es obligatorio someter la controversia a los procedimientos de conciliación vigentes.

III.H. *Tratado relativo a la Prevención de Controversias* (23/12/1936):

Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (Buenos Aires) (Ratificado por Chile: 28/07/1938).

Mecanismo: Comisiones Bilaterales Mixtas Permanentes.

Controversias: Las futuras.

Operatividad: A requerimiento de cualquier parte.

Fuerza jurídica: Proposiciones y medidas complementarias que convenga para la aplicación de tratados vigentes.

A pesar del gran número de Tratados y Convenciones concluidos en este período, anterior a la Carta de las Naciones Unidas, y del desarrollo pormenorizado de los distintos mecanismos o medios de solución pacífica de controversias, la vigencia y aplicación del principio se vio dificultada, precisamente, por la gran variedad de disposiciones, muchas de ellas contradictorias, contenidas en instrumentos distintos. Al mismo tiempo, el hecho de ser también variado el número de las ratificaciones, hace, hasta el día de hoy, sumamente engorrosa la puesta en marcha de los procedimientos acordados, no obstante encontrarse vigente la mayoría de los convenios del sistema americano.

La situación descrita se hizo más dramática al término de la Segunda Guerra Mundial, donde los países americanos, sin contar con la activa participación que le correspondiera a los Estados Unidos en el conflicto, de una u otra manera estuvieron involucrados, declarándole la guerra a alguna de las Potencias del Eje.

Ciertamente, el estudio del sistema americano no estaría completo si no me refiriera a los principales instrumentos y mecanismos regionales de postguerra, elaborados dentro del marco de las Naciones Unidas, o inmediatamente anteriores a la Carta de San Francisco, materia que analizaré con posterioridad al tema de la Carta, por estar íntimamente ligados a ésta.

IV. LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE LAS CONTROVERSIAS SEGÚN EL SISTEMA DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS:

La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) trastocó completamente las relaciones internacionales. En consecuencia, si la comunidad internacional de postguerra y, particularmente, las potencias vencedoras, querían evitar la repetición de hechos tan dolorosos, debían revisar en profundidad los conceptos de paz y seguridad internacionales, y por ende, el ámbito de aplicación y vigencia del principio de la solución pacífica de las controversias, así como sus mecanismos y procedimientos, tanto desde el punto de vista político como jurídico.

Estas materias fueron objeto de largas y complejas negociaciones tanto en las reuniones preliminares a la creación de las Naciones Unidas (por ejemplo, las conferencias del Atlántico, de Quebec, El Cairo, Teherán, Yalta y Potsdam), así como en la de Dumbarton Oaks (Washington D.C., 21 de agosto - 07 octubre 1944); "Plan de Dumbarton Oaks", cuyo nombre oficial fue: "Proposiciones para el establecimiento de una Organización Internacional General" (09 de octubre de 1944), que constituye el antecedente inmediato de la futura Carta de las Naciones Unidas.

Finalmente, el texto adoptado en la Conferencia de San Francisco (EE.UU. 24 de octubre de 1945) con la participación de 51 Estados contiene el resultado de las negociaciones entre los países interesados, y representa el más trascendental documento político-jurídico de la era moderna.

La Carta consagra el principio de la solución pacífica de las controversias de un modo genérico y dentro de los principios mediante los cuales los miembros de la Organización procederán para la realización de los propósitos de las Naciones Unidas. Sin embargo, podemos afirmar que, si bien su aplicación general no fue en ningún momento cuestionada, tampoco fue objeto de un desarrollo profundizado, limitándose el texto de la Carta a reiterarlo dentro de los términos usuales conocidos hasta entonces.

Ello fue el resultado de discusiones que se centraron por sobre todo en torno al ámbito de aplicación del principio en relación a los métodos y atribuciones de los órganos y de las Naciones Unidas, en especial, el Consejo de Seguridad, sin ahondar acerca del Derecho Internacional del momento.

Tal vez la difícil situación producida por la devastadora guerra mundial que recién terminaba no era la más propicia para desarrollar, en todos sus alcances, un principio que tiene como objetivo fundamental la paz.

A pesar de lo expuesto es necesario tener presente que el estudio del principio de la solución pacífica de las controversias ha continuado siendo objeto de un estudio posterior en el seno del Organismo, por lo que son numerosos los documentos internacionales que lo abordan hasta nuestros días. En cada oportunidad me referiré a ellos, señalando de manera sucinta sus principales alcances y progresos.

IV.A. *La solución pacífica de controversias como propósito de la Carta:*

Como mencionara anteriormente, siendo el objetivo central de las Naciones Unidas el "Mantener la paz y seguridad internacionales" (artículo 1, Nº 1), el sistema creado se basa en el compromiso de todos los Estados Miembros de solucionar sus disputas por medios pacíficos, únicamente, pero quedando a salvo la libertad de las partes para escoger el modo de solución apropiado, vale decir, consagrándose, paralelamente, el principio de la libre elección del medio o procedimiento pacífico. Al mismo tiempo, se facultó a la Organización para: "tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz" (artículo 1, Nº 1), lo que implica una responsabilidad de todos los miembros de la ONU, dentro del Sistema de Seguridad Colectiva creado por la Carta. En este punto se innova en las reglas tradicionales por las cuales una controversia que pone en peligro la paz y seguridad no sólo concierne a las partes en conflicto, sino a todos los Estados y a la comunidad internacional en su conjunto⁷.

Además, el propósito señalado tiene una doble función, preventiva y de contención de conflictos, que la Carta desarrolla en otras disposiciones, como lo veremos más adelante.

A continuación, el artículo 1, Nº 1, añade: "y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias a situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz".

Encontramos aquí los parámetros generales de esta norma jurídica, como propósito de la ONU. Vale la pena destacar las palabras "y lograr" (to bring about, en el texto inglés original), responsabilidad que de conformidad al artículo 24 recae primordialmente en el Consejo de Seguridad, que los autores y la práctica de la organización extienden, con carácter secundario, a la Asam-

⁷ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, EDUARDO, Op. cit., p. 144.

blea General. Sin embargo, para cumplir su tarea el Consejo (o la Asamblea, subsidiariamente) no tiene poderes absolutos. En efecto, debe "lograr" su propósito "de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional".

De acuerdo a lo anterior, la Carta establece la interdependencia de los conceptos de paz y justicia, enmienda introducida en San Francisco a instancias de la delegación china, con el apoyo de numerosos países latinoamericanos. El objetivo deseado fue el proteger a los Estados pequeños de toda imposición por parte de los más poderosos. Pero, al mismo tiempo, se subordinó la aplicación del principio al Derecho Internacional, sin precisar el valor que éste le otorga, quedando en definitiva entregado al desarrollo progresivo y codificación de este derecho, determinarlo, lo que ha motivado no pocas dificultades perjudiciales para su vigencia general.

El artículo citado, además, distingue entre el "ajuste" (atribución del Consejo de Seguridad, artículo 36 N° 1), y el "arreglo" (obligación de las partes por los medios o procedimientos de solución pacífica, artículo 33 N° 1); entendiéndose que el ajuste debía ser una forma temporal de arreglo, por lo que corresponde al Consejo conocer del asunto si la situación de peligro continúa pero sin violar los demás principios y la libre elección de los medios, que compete únicamente a las partes interesadas^{8, 9}.

Finalmente, el artículo distingue también entre "controversias" y "situaciones", a pesar que la Carta las utiliza indistintamente sin definir ambos conceptos.

Desde el punto de vista teórico-jurídico, una "situación" es de menor gravedad, mientras que una "controversia internacional" se le ha definido como: "un desacuerdo sobre puntos de hecho o de derecho; una contradicción o una divergencia de tesis jurídicas o de intereses entre dos Estados"¹⁰.

Sin embargo la verdadera importancia reside en saber si esa "situación" o "controversia" son o no "susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz", requisito general que la Carta establece para "lograr" su solución pacífica por parte de la organización, quedando al criterio de las partes interesadas su calificación, sin que la ONU deba pronunciarse sobre la justicia o mérito de las reclamaciones de las partes¹¹.

A.1. LA PRÁCTICA DE LAS NACIONES UNIDAS EN RELACIÓN A LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE LAS CONTROVERSIAS COMO PROPÓSITO:

La práctica del Organismo revela, en la inmensa mayoría de los casos, que los Estados se han limitado, por regla general, a reproducir textualmente el propósito tal como está contemplado en la Carta.

IV. B. *La solución pacífica de las controversias como principio de la Carta:*

Dentro de los Principios contenidos en la Carta encontramos que el Artículo 2, N° 3 establece que:

⁸ En este punto triunfó la posición de Gran Bretaña,

⁹ UNCIO. Op. cit., pp. 138-140.

¹⁰ ROUSSEAU, CHARLES. Op. cit., p. 484 (Definición dada por la Corte Permanente de Justicia Internacional. Caso Mavrommatis (30 de agosto de 1924).

¹¹ GOODRICH, LELAND. Op. cit., p. 960.

"Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales ni la justicia".

Comienza el artículo citado por referirse sólo a "los Miembros de la Organización", lo que a la letra de la Carta significaría que sólo sus Estados partes estarían bajo el imperio de este principio. Sin embargo esta redacción, al parecer restrictiva, hay que concordarla con otras, como el N° 6 del mismo artículo 2, que responsabiliza a la Organización para que los no Miembros "se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales". Por otra parte, como veremos más adelante, también los no Miembros pueden llevar a la atención del Consejo de Seguridad o a la Asamblea General sus controversias en que sean parte (artículo 35 N° 2).

A mayor abundamiento, en la "Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas" (Resolución 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970), se reconoce con justeza que estos Principios se aplican tanto a Estados Miembros como a los que no lo son, al utilizarse correctamente el término "todos los Estados" ¹².

Más adelante, el artículo indica que estos Estados "arreglarán" sus controversias, utilizándose un término imperativo, pero sin establecer si ello constituye una mera recomendación o bien un deber jurídico. Como tuve la oportunidad de referirme anteriormente, la Carta no profundizó sobre estos aspectos, lo que ha sido objeto de interpretaciones encontradas hasta la fecha.

Al respecto, la citada Declaración de 1970 se limitó a añadir el calificativo de "indispensable" el que "todos" los Estados "arreglen" sus controversias por medios pacíficos, pero agregando, "de conformidad con la Carta", por lo que el problema subsiste. Esta redacción más débil contrasta con el calificativo de "obligación" que la misma Declaración confiere a otros Principios, como los asuntos de jurisdicción interna, o el de cooperar entre sí.

El Artículo en estudio, además, añade el calificativo de "internacionales" a las controversias que se refiere el Principio. Ello fue agregado en San Francisco, con el fin de diferenciar aquellas (las controversias domésticas) que caen dentro de la reserva de jurisdicción interna de los Estados, consagrada en el artículo 2, N° 7.

Los demás aspectos contenidos en la descripción del Principio, como el no poner en peligro la paz, la seguridad internacional y la justicia, ya fueron analizados al tratar la solución pacífica como Propósito de la Carta ¹³.

¹² Según se desprende de las negociaciones previas a la Carta, las discriminaciones para Estados no Miembros que contiene se hicieron basadas en que éstos (entendiéndose por tales los ex Estados enemigos durante la Guerra) no deberían beneficiarse con el sistema de la Carta.

¹³ Las palabras "y la justicia" se agregaron, esta vez, a proposición de Bolivia, en el mismo espíritu de la enmienda china en los Propósitos, lo que al haberse aceptado aquélla no hubo inconvenientes en adoptar ésta.

IV. C. *Naturaleza jurídica del principio de la solución pacífica de las controversias:*

Tal como señalé en páginas anteriores, la Carta no fue todo lo explícita que era de desear; por lo tanto, subsisten las diferencias de opinión en torno a la adecuada interpretación doctrinaria de la naturaleza jurídica del principio de la solución pacífica de las controversias incorporado a la Carta. Las posiciones van desde considerarlo como un simple compromiso de los Estados, que estaría cumplido al intentarse solucionar pacíficamente las disputas internacionales, no obstante no prosperara dicho intento, hasta clasificarlo como una norma de "jus cogens" del Derecho Internacional general que no admite acuerdo en contrario.

Quienes le dan el valor de compromiso, entre otros argumentos, se basan en el artículo 33, N° 1 que expresa que las partes "tratarán de buscarle solución" para luego enumerar los medios de solución. Asimismo, se basan en que la Carta utiliza términos como "lograr" (artículo 1, N° 1); "arreglarán" (artículo 2, N° 3); "podrá" (artículo 35, N° 2); lo que colocaría a los Estados frente a un simple deber, ya que la propia Carta, cuando califica las obligaciones, lo hace de manera inequívoca. En consecuencia, quienes así lo interpretan, sostienen que los Estados cumplen su compromiso o deber cuando se someten a alguno de los procedimientos de solución, pero sin extenderse ese compromiso o deber al resultado del mismo.

Finalmente, quienes así piensan, sostienen que la Carta no exigió más a las partes, ni dio más atribuciones a sus órganos, para no atentar contra el principio de libre elección de los medios de que gozan todos los Estados¹⁴.

Para otros, estaríamos en presencia de una norma de "jus cogens", al tenor de lo dispuesto en el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (23 de mayo de 1969); vale decir: una norma imperativa de derecho internacional general, "aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter"¹⁵.

Dentro de estas posiciones extremas encontramos también otras intermedias que subordinan el principio de la solución pacífica a otro principio fundamental incorporado a la Carta: el de no utilización de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales; del cual sería su consecuencia o corolario necesario, y al que estaría lógica y jurídicamente subordinado.

Quienes así piensan, argumentan que la Carta prohibió categóricamente el recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza (artículo 2, N° 4), en toda circunstancia, con las solas excepciones de los casos de legítima defensa individual o colectiva (artículo 51), o la aplicación de las medidas contempladas en el Capítulo VII; por lo que consecuentemente los Estados al no estar jurídicamente capacitados para utilizar la fuerza en sus diferencias debían solucionarlas pacíficamente¹⁶.

¹⁴ Esta ha sido la posición generalizada de la Unión Soviética y los países socialistas (con excepción de Rumania), apoyada también por otros países del Tercer Mundo.

¹⁵ Posición sustentada por algunos países en desarrollo.

¹⁶ Son numerosos los Estados que, con variantes y mayor o menor énfasis, tal vez por no haber profundizado al respecto, sostienen este argumento en los debates de la ONU.

Las posiciones reseñadas anteriormente no las comparto. Estimo, en primer lugar, que si bien la Carta no fue explícita ni profundizó mayormente en el tema, no por ello permite una interpretación libre de sus principios, ni establece prioridades entre ellos, ni mucho menos subordina o condiciona unos a otros. De ahí entonces que sustento el que los números 3 y 4 del artículo 2 relativos a la solución pacífica de las controversias y a la no utilización de la fuerza son independientes entre sí y con igual valor obligatorio. La estrecha relación que existe entre ambos los hace complementarios y correlativos, pero en ningún caso dependientes el uno del otro.

Los dos principios son, a mi juicio, normas jurídicas destinadas al objetivo central, primario e indivisible de la convivencia entre Estados y de las Relaciones Internacionales, cual es: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. La Carta de las Naciones Unidas, por su parte, coincide en recoger este objetivo como el propósito esencial de la Organización en el primero de sus artículos.

En consecuencia, los principios citados deben ser considerados, en cuanto a su naturaleza jurídica, como obligaciones que los Estados deben cumplir de manera imperativa para preservar el propósito fundamental.

Por lo expuesto, no comparto la posición de que el principio en estudio es un simple compromiso para los Estados. A mayor abundamiento, si se invocan razones de texto, el artículo 35, Nº 2, señala a propósito de los no Miembros que podrán llevar su caso al Organismo, si aceptan de antemano en lo relativo a la controversia "*las obligaciones de arreglo pacífico establecidas en esta Carta*".

Por su parte, en el preámbulo de la Resolución 3283 (XXIX) de 12/12/1974 titulada: "Arreglo Pacífico de las Controversias Internacionales" (adoptada en votación) se expresa que la Carta "*obliga a los Estados Miembros a arreglar sus controversias internacionales por medios pacíficos . . .*", etc.

Tal vez la razón básica de las deficiencias en el arreglo pacífico de controversias es la timidez mostrada por los órganos políticos de la ONU en ejercer sus poderes y cumplir sus deberes en este campo, por una excesiva deferencia a la voluntad y deseo de cada parte en disputa, antes de hacer sus recomendaciones en cuanto a los métodos de arreglo pacífico. El plan original y su estructura adoptada en San Francisco ha sido sacrificado en favor de un exagerado respeto de lo que se ha descrito como el principio de libertad de escoger los medios, considerada como corolario de la igual soberanía de los Estados. Es obvio que esta "libre elección de medios", elevada a principio absoluto derivada de la soberanía y reconocida como perteneciente a las partes en disputa, lleva, en la práctica, a un estancamiento que prolonga indefinidamente la controversia tornando el deber de la Carta de solución pacífica en una obligación imperfecta^{17, 18}.

Por otra parte, tampoco coincidimos en calificar esta obligación como norma imperativa de "jus cogens", al no concurrir, por ahora, el requisito de haber alcanzado el grado de "aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto"; no obstante sus características son las de una obligación jurídica imperativa, aún subsisten las diferencias de opinión e interpretación

¹⁷ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, EDUARDO. Op. cit., p. 146.

¹⁸ Al aprobarse la llamada "Declaración de Manila" (15/11/1982) el Secretario General, Pérez de Cuéllar, en su declaración de la misma fecha, la concluye diciendo que los Estados deberían reflexionar sobre cómo "conducen sus relaciones internacionales y a revivir la voluntad de acatar *la obligación* que les impone la Carta de solucionar sus controversias por medios pacíficos".

anotadas precedentemente, tanto sobre su naturaleza como en su aplicación práctica.

A pesar de lo cual, estimo que el desarrollo progresivo del derecho internacional contemporáneo y la aceptación universal de este principio, claramente incorporado a la Carta de las Naciones Unidas y a un gran número de documentos y tratados internacionales vigentes, permiten atribuirle la característica de norma emergente de "jus cogens", en plena evolución.

Profundizando más en torno a la naturaleza jurídica del principio que nos ocupa y habiendo dejado en claro su carácter de obligación jurídica, podemos avanzar que, para el caso de la solución pacífica de las controversias, estaríamos en presencia de una obligación de aquellas que la teoría jurídica denomina como "de hacer". En cambio, para el principio complementario de la no utilización de la amenaza o del uso de la fuerza, estaríamos frente a una obligación "de no hacer".

Siguiendo este razonamiento, al ser la solución pacífica de las controversias una obligación jurídica o un deber internacional, si se emplea la denominación aceptada en el Proyecto de Declaración de Derechos y Deberes de los Estados¹⁹; su cumplimiento lleva implícita una "acción constante" por parte de los Estados. Asimismo, por tratarse de una obligación "de hacer", no sería suficiente ni bastaría para cumplirla el mantener una actitud meramente pasiva. Tal podría ser el caso de un Estado que, de mala fe, a pesar de ser parte en una disputa (controversia o situación al tenor de la Carta) con otros Estados deja que se arrastre por años sin solucionarla por los medios o procedimientos pacíficos existentes, o prolonga, indebidamente, su arreglo definitivo.

Coinciden con esta apreciación dos importantes documentos de la Organización: El primero, la citada Declaración de 1970 en la que uno de sus párrafos expresa:

"Las partes en una controversia tienen el deber, en caso de que no se logre una solución por uno de los medios pacíficos mencionados, *de seguir tratando de arreglar la controversia* por otros medios pacíficos acordados por ellas".

El segundo, lo encontramos en la "Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales" (adoptada por consenso por Resolución 37/10 de 15 de noviembre de 1982), el más reciente documento referente al tema, que en su párrafo 7º de la Parte Declarativa I, dice:

"En caso de que las partes en una controversia no lleguen prontamente a una solución recurriendo a cualquiera de los medios de arreglo anteriormente mencionados, *las partes seguirán buscando una solución pacífica* y celebrarán de inmediato consultas sobre medios mutuamente convenidos de resolver pacíficamente la controversia".

De conformidad con la Carta, se establece esta obligación "de hacer", particularmente, para aquellas controversias o situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y seguridad internacionales (artículos 33, Nº 1; 34, y en general todo el Capítulo VI), vale decir, ante casos graves que representan un

¹⁹ El citado proyecto de Declaración fue adoptado por la Asamblea General de la ONU, como anexo de la Resolución 375 (IV) de 6 de diciembre de 1949.

riesgo serio para los Miembros de la Organización y de la comunidad internacional. En tal caso, en virtud de la Carta, cualquier Estado Miembro de las Naciones Unidas, sea o no parte en la controversia o situación, y cualquier Estado no Miembro, cuando es parte, tiene la facultad de exigir el cumplimiento de esta obligación llevando el asunto a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General (artículo 35). Esta facultad es independiente de la obligación "de hacer" que le incumbe a todo Estado que enfrenta una controversia o diferendo, de darle solución pacífica por los medios de su elección, cualquiera sea su grado de peligrosidad y cualquiera sea su clasificación y características.

En síntesis, estimo que el principio de la solución pacífica de las controversias, tanto desde el punto de vista jurídico-doctrinario como al tenor de la Carta, no admite excepciones, estando permanentemente obligados todos los Estados a solucionar efectiva, exclusiva y definitivamente todas sus diferencias internacionales por estos medios.

A pesar de lo expuesto precedentemente, y basándonos en el estricto texto de la Carta, la obligación mencionada resulta evidente para aquellas controversias o situaciones que son "susceptibles de poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", pero subsiste la duda respecto de aquellas que no reúnen dichas características. Este punto fue analizado en el Comité de Coordinación en San Francisco, estimándose que si una controversia no ponía en peligro la paz y la seguridad internacionales podría ser catalogada dentro de aquellas "situaciones susceptibles de conducir a fricción internacional" a la letra del artículo 34, discutiéndose también sobre quién podía determinar cuándo una disputa reunía estos requisitos a propósito de las facultades de investigación del Consejo (artículo 34).

Las posiciones fueron encontradas. La URSS sostuvo que la obligación de solución pacífica se aplica sólo a aquellas que amenazaban la paz y seguridad internacionales, no existiendo para las demás, y que su calificación correspondía, en primer lugar, a las partes. Se argumentó en contra, con razón, que las partes no debieran, por sí solas, hacerlo, pues no podrían ser calificadas de imparciales; además las facultades de investigación del Consejo, según el artículo 34, son amplias, pudiendo "determinar si la prolongación" de una controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Nuevamente estos puntos fueron examinados en el seno del Comité Especial creado para determinar los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados, que sirvió de base a la Declaración de 1970. En el curso de los debates se opinó que de no existir peligro para la paz y seguridad internacionales (artículo 33, Nº 1) las partes podrían abstenerse de buscar el arreglo pacífico de la controversia, añadiéndose que el artículo 2, Nº 3 no imponía la obligación de arreglar las controversias por medios pacíficos, sino, de no solucionarlas más que por estos medios, por lo que sería lícito que dos Estados partes en una controversia que no pusiera en peligro la paz mantuviera el *statu quo*, sin violar la Carta. Lo que establecería la Carta, argumentaban, no era tanto que las controversias fueran solucionadas, sino que la paz y la seguridad internacionales no fueran puestas en peligro²⁰.

Estas interpretaciones antojadizas no tienen ninguna base y constituyen una mañosa tergiversación, por decir lo menos. En efecto, si partimos de la base que

²⁰ ONU-Anuario Jurídico. Op. cit., pp. 222-223.

existe una obligación jurídica para las partes respecto de aquellas controversias susceptibles de poner en peligro la paz y seguridad internacionales, al tenor estricto de la Carta, sería ilógico pensar que aquellas que no cumplen este requisito quedaran enteramente libres de todo compromiso para las partes, por las siguientes razones principales:

a) no es posible determinar con justeza cuándo una controversia o situación puede transformarse en peligro para la paz y seguridad internacionales, sobre todo por la complejidad y variado juego de intereses en las relaciones internacionales modernas;

b) si no reúnen dichos requisitos, al menos atentan gravemente a la paz y seguridad de las partes involucradas;

c) si el Consejo de Seguridad está facultado para actuar (instar a las partes (artículo 33, Nº 2)); investigar "toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional" (artículo 34); conocer de ella para un Estado no Miembro (artículo 35, Nº 2); o hacerle recomendaciones si las partes lo solicitan (artículo 38); y la Asamblea General tiene, por su parte, amplias atribuciones para discutir (artículo 10); hacer recomendaciones (artículo 11, Nº 2); y llamar la atención del Consejo (artículo 11, Nº 3); podemos concluir que, a lo menos, unas obligaciones correlativas corresponden a las partes, y

d) Finalmente, la distinción hecha por la Carta se refiere únicamente para otorgar la facultad u obligación, según los casos, de sus órganos para intervenir, pero de ninguna manera atentar, mediante ella, a la paz y seguridad entre las naciones, que constituye su fin primordial absoluto e indivisible.

Habiendo quedado aclarado los puntos relativos a la naturaleza jurídica y los alcances del principio de la solución pacífica de las controversias, podemos continuar con el principio correlativo y paralelo de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

Como dijera anteriormente, estimo que este otro principio fundamental tendría una naturaleza jurídica de obligación de "no hacer", y para darle cumplimiento se requiere de una actitud pasiva, de abstención, por parte de los Estados.

Sin embargo debemos recordar que esta obligación contempla excepciones para determinados casos específicos y taxativos según la Carta. Tal es el ejercicio del "derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas" (artículo 51). Y el otro, las acciones del Organismo en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión (Capítulo VII), medidas extremas que el Consejo de Seguridad puede adoptar en casos graves y que están especialmente exceptuados no sólo del principio de la no utilización de la fuerza, sino del de intervenir en los asuntos que son esencialmente²¹ de la jurisdicción interna de los Estados.

En los casos excepcionales indicados, debido a la íntima relación y complementación entre ambos principios, mientras se está en presencia de un caso en que la utilización de la fuerza es legítima, dentro de las excepciones a la obligación general ya vistas, la obligación correlativa de arreglo pacífico subsiste íntegramente, sin excepciones, aun para los casos de fuerza legítima, en virtud

²¹ Precisamente para permitir estos casos se utilizó la palabra "esencialmente" y no "exclusivamente" como figuraba en el proyecto original.

de su calidad de obligación "de hacer". Sin embargo, ante la imposibilidad material de cumplirla al existir un caso legal de fuerza (ya que en caso de fuerza ilegítima se estaría incumpliendo ambas obligaciones), se suspendería la aplicación práctica de la obligación de solucionar pacíficamente las controversias, mientras dure el empleo de la fuerza de conformidad al Derecho Internacional. Esta suspensión cesa, inmediatamente, al ponerse término a las acciones de fuerza legítima, para volver a regir, con todo vigor, como regla general.

Apoyan esta idea general dos documentos de las Naciones Unidas. El primero lo encontramos en la ya citada Declaración de 1970, que en uno de sus párrafos expresa:

"Los Estados partes en una controversia internacional, así como los demás Estados, se abstendrán de toda medida que pueda agravar la situación al punto de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y obrarán en conformidad con los propósitos y principios de las Naciones Unidas".

Este párrafo, a su vez, está en concordancia con el 8º de la Parte Declarativa I de la Declaración de Manila, antes mencionada, que dice:

"Los Estados partes en una controversia internacional, así como otros Estados, se abstendrán de adoptar cualquier medida que pueda agravar la situación hasta el punto de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y haga así más difícil o impida el arreglo pacífico de la controversia, y a este respecto actuarán de conformidad con los propósitos y principios de las Naciones Unidas".

Ambos textos, a su vez, están íntimamente ligados al párrafo 13 de la Parte Declarativa I de la misma Declaración de Manila, que expresa:

"Ni la existencia de una controversia ni el fracaso de un procedimiento para el arreglo pacífico de una controversia será motivo para que cualesquiera de los Estados partes en tal controversia recurra a la fuerza o a la amenaza del uso de la fuerza".

Las disposiciones citadas contienen importantes cuestiones que conviene analizar. En primer lugar, confirman que durante el desarrollo de un proceso de solución pacífica, tanto las partes como el resto de la comunidad internacional tienen la obligación de continuar respetando escrupulosamente todas las normas generales del Derecho Internacional, particularmente los propósitos y principios de la Carta.

Esta obligación rige, obviamente y de manera especial, para los Estados vecinos de las partes, así como también para los aliados y demás Estados pertenecientes a la respectiva organización regional o local. Ello, debido a que resulta determinante para el buen término del proceso de solución pacífica la situación internacional, de ahí que es fundamental la actitud que frente a él tengan los demás Estados.

En segundo lugar, estas normas se aplican no sólo para los terceros Estados, sino que rigen muy particularmente para las propias partes interesadas. En tal sentido, también deben abstenerse de todo acto que pudiese comprometer el resultado del proceso, agravar la situación o facilitar el incumplimiento o rechazo de la solución a que se ha llegado. Esta obligación, a mi juicio, la tienen las partes para con los países amigos, así como en el plano interno con sus propios

ciudadanos. Por ejemplo, no deben permitir que una campaña de propaganda externa o interna deteriore la situación, o predisponga a los aliados y a la propia población en contra del proceso y sus resultados.

En tercer lugar, estas obligaciones rigen para la iniciación del proceso de solución pacífica, su desarrollo y su conclusión, hasta el total cumplimiento de los términos del procedimiento o medio utilizado. Basta poner el ejemplo de una sentencia judicial o de un laudo arbitral que, por presión de terceros Estados o de la propia ciudadanía, una de las partes deja de cumplir o rechaza, a pesar del compromiso contraído y sin causas legales. Otro tanto es aplicable al caso en que alguna de las partes no obtenga lo esperado por el medio o procedimiento de solución utilizado, como, por ejemplo, una sentencia o laudo adverso. En todo caso, nada le autorizaría para recurrir ilegalmente a la amenaza o al uso de la fuerza.

Con todo lo expuesto queda de manifiesto el deber de las partes de perseverar de buena fe en el procedimiento acordado, el cual sin embargo fracasa, subsiste igual obligación al nuevo procedimiento que se debe intentar. De esta manera se dará cabal cumplimiento al sentido y alcance generales de las obligaciones "de hacer" y "no hacer" que hemos analizado.

IV. D. EL PROCEDIMIENTO GENERAL DE SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS, SEGÚN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS:

Desde un punto de vista global se pueden distinguir tres grandes métodos diferentes de pacificación según la Carta: El primero, consiste en ir a las raíces mismas de un conflicto, procurándose la acción preventiva del Organismo, antes que se produzca. El segundo, si el anterior no logra su objetivo, consiste en la aplicación de los distintos medios o procedimientos destinados a evitar el agravamiento de las crisis producidas y buscarle solución, procurándose que sus efectos sean los menos perjudiciales. Y el tercero, si los dos anteriores fracasan y el conflicto implica un peligro serio para la seguridad internacional, puede consistir en una reacción colectiva, en ciertos casos represiva, destinada a restablecer la paz²².

Siguiendo este razonamiento, conviene profundizar en algunos aspectos de los diversos métodos y ver, en cada caso, las posibilidades de acción de las Naciones Unidas, de conformidad con su Carta y con la práctica de la Organización.

D. 1. *Del método preventivo:*

La situación ideal consistiría en la eliminación anticipada de toda causa que pudiese desembocar en un conflicto, asegurándose así, de manera efectiva, la paz y seguridad internacionales. El arreglo pacífico de las controversias, en esta etapa, aparece como un método preventivo global que impediría el desarrollo, tanto de las simples diferencias como de las tensiones y posibles quiebres entre las naciones.

A tales objetivos apuntan, en primer término, los Propósitos y Principios de la Carta, como hemos visto. Sin embargo debemos tener presente que la Carta obedece, por sobre toda otra consideración, a la situación internacional producida al término de la Segunda Guerra Mundial, lo que ha quedado plas-

²² VIRALLY, MICHEL. Op. cit., p. 413.

mado en las atribuciones, competencia y sistema de votación del Consejo de Seguridad donde sus miembros permanentes disponen del veto, que viene a consagrar, en definitiva, las prerrogativas de los triunfadores de la conflagración.

Es necesario reconocer, eso sí, que la superioridad de los Cinco Grandes no tiene hoy el mismo significado que al firmarse la Carta, cuyos signatarios se han triplicado y todavía aumentan año en año. Los Grupos Regionales, así como los No Alineados o el llamado Grupo de los Setenta y Siete, por citar sólo algunos, han reorientado y readecuado el poder efectivo de los Grandes del Consejo, uno de los cuales cambió de titular al ser reemplazada la China Nacionalista por China Popular y al crecer entre ellos las divergencias políticas y de todo orden.

Lo anterior, ciertamente ha restado eficacia a los mecanismos de solución pacífica previstos por los fundadores de la Organización, en especial de aquellos que cumplen la función preventiva que analizamos. De ahí que resulta sumamente improbable la acción de fondo del Consejo de Seguridad por el uso y abuso del veto paralizante de sus responsabilidades según la Carta.

Por ello también, son frecuentes los casos en que los más graves problemas y conflictos mundiales encuentran su solución al margen del Organismo, el que ve entrabada su acción por la polarización política y la gran trama de intereses contrapuestos.

En cuanto a la Carta misma, como métodos preventivos de pacificación, se contemplan:

a) La Asamblea General podrá discutir cualesquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de la Carta, y salvo que el Consejo esté desempeñando sus funciones (artículo 12), "podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y aquéllos" (artículo 10).

b) La Asamblea General podrá, también, discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier miembro, y salvo que el Consejo esté desempeñando sus funciones (artículo 12), "podrá hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al Estado o Estados interesados o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos" (artículo 11, N° 2).

c) La Asamblea General podrá asimismo "llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales" (artículo 11, N° 3).

d) La Asamblea General podrá igualmente, salvo que el Consejo esté desempeñando sus funciones, "recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen, que a juicio de la Asamblea puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones, incluso las situaciones resultantes de una violación de las disposiciones de esta Carta que enuncian los propósitos y principios de las Naciones Unidas" (artículo 14).

Conviene destacar que las atribuciones de la Asamblea General, vistas en los cuatro casos citados, son lo suficientemente amplias para ser utilizadas como medidas preventivas de solución de conflictos siempre que la propia Asamblea así lo decida. De entre ellas, quizás la que otorga mayor capacidad de acción es la del artículo 14, por referirse a situaciones de cualquier origen, bastando que la Asamblea estime "puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas", añadiéndose aquellas que violen cualquiera de los propósitos y principios de la Carta.

Lo anterior podrá efectuarse, en la práctica, en la medida en que se den las condiciones políticas que permitan a la Asamblea ejercer sus atribuciones, requiriéndose para ello el voto afirmativo necesario para aprobar cuestiones importantes por tratarse de "recomendaciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales", vale decir, la mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes (artículo 18).

Lamentablemente, la difícil situación mundial y las divisiones e intereses de grupos que imperan en la Organización dificultan de manera seria el que la Asamblea pueda desempeñar con eficacia sus atribuciones preventivas tal como lo posibilita la Carta.

Por tales motivos, la Asamblea aprobó tres importantes resoluciones para desempeñar mejor sus funciones. Estan son: La que establece la Comisión Interina; la llamada "Unión Pro Paz"; y la que instituye la Comisión de Observación de la Paz. Ellas serán vistas sumariamente cuando analicemos las facultades de la Asamblea frente a un conflicto ya declarado, pero conviene hacer la salvedad que, igualmente, pueden ser aplicables como método preventivo.

El Consejo de Seguridad, por su parte, también puede actuar de manera preventiva dentro del marco establecido en el Capítulo VI de la Carta, titulado "Arreglo Pacífico de Controversias". Si bien los procedimientos contenidos en él son aplicables, preferentemente, para conflictos declarados, el Consejo puede, si así se aprueba, utilizarlos como medidas precautorias. Ello aparece con mayor claridad en las facultades de investigación del Consejo que puede "investigar toda controversia o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales" (artículo 34).

Al respecto, resulta pertinente lo expresado por el Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en su Memoria Anual de 1982, al decir: "Los gobiernos podrían ayudar activamente a fortalecer el sistema prescrito en la Carta de muchas maneras. Uno de los medios para hacerlo sería el uso más sistemático del Consejo de Seguridad, sin dejarlo como recurso de último minuto. Si el Consejo pudiera vigilar activamente las situaciones peligrosas y, de ser necesario, iniciar conversaciones con las partes antes de que se llegara al punto de la crisis, a menudo podría ser factible desactivarlas en las primeras etapas y evitar que degeneraran en la violencia"²³.

Siguiendo esta línea, el Secretario General en su Memoria correspondiente a 1983, dice: "El Consejo debe utilizarse fundamentalmente para prevenir conflictos armados y encontrar soluciones, pues de lo contrario cumplirá una función marginal en la solución de los problemas importantes"²⁴.

Además de la Asamblea y del Consejo, también puede el propio Secretario General desempeñar un importante papel preventivo de conflictos. Ello lo establece el artículo 99 que expresa:

"El Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales".

²³ ONU. Memoria del Secretario General, 1982, op. cit., p. 2.

²⁴ ONU. Memoria del Secretario General, 1983, op. cit., pp. 3-4.

Sobre estas atribuciones opina: "A fin de evitar que el Consejo de Seguridad intervenga demasiado tarde en las situaciones críticas, el Secretario General podría desempeñar un papel más directo en cuanto a señalar a la atención del Consejo las situaciones potencialmente peligrosas, en el marco general del artículo 99 de la Carta"²⁵. Más adelante agrega: "A fin de desempeñar efectivamente el papel preventivo previsto para el Secretario General en el artículo 99, me propongo hacer más amplia y más sistemática la capacidad de investigar los hechos en las zonas de posible conflicto"²⁶.

La claridad de lo expuesto por el Secretario General me ahorra todo comentario adicional.

D. 2. *Métodos tradicionales de pacificación de una crisis ya producida:*

Si los métodos preventivos no han dado resultados y el conflicto no ha podido precaverse por las partes o el Organismo, se debe recurrir a los métodos o procedimientos de solución pacífica que contempla la práctica y el derecho internacionales, en cualquier estado en que se encuentre la disputa.

La Carta de las Naciones Unidas, como lo señalara anteriormente, se ocupa de ellos en su Capítulo VI. En síntesis, establece el siguiente procedimiento general:

a) Corresponde a las partes "ante todo" solucionar la controversia por medios pacíficos de su elección (artículos 1 N° 1; 2 N° 3 y 33 N° 1);

b) Independientemente de las partes, si se trata de una situación o controversia susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad puede: instarlas (artículo 33 N° 2); investigar (artículo 34); o recomendar procedimientos o métodos de ajuste apropiados (artículo 36). A menos que el Consejo esté conociendo del asunto, igualmente la Asamblea General puede: discutir y hacer recomendaciones (artículo 10 y 11 N° 2); llamar la atención del Consejo (artículo 11 N° 3); o recomendar medidas para el arreglo pacífico (artículo 14);

c) A petición de cualquier Estado miembro, o de uno no miembro, pero parte en una controversia, el Consejo o la Asamblea pueden: conocer de ella (artículos 35; 11 N°s. 2 y 12) y hacer recomendaciones;

d) Si las partes no solucionan su controversia susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, "la someterán (obligación) al Consejo de Seguridad (artículo 37 N° 1), que puede: recomendarles procedimientos o métodos de ajuste apropiados (artículo 36); o recomendar términos de arreglo (artículo 37 N° 2);

e) Si todas las partes lo solicitan, el Consejo puede: hacer las recomendaciones para que lleguen a un arreglo pacífico (artículo 38);

f) La Corte Internacional de Justicia conocerá la controversia a petición de las partes (artículo 36 N° 2 de su Estatuto), debiendo, por regla general, serle sometidas las de orden jurídico (artículo 36 N° 3).

Sin perjuicio del papel que de conformidad a la Carta corresponden a la Asamblea, al Consejo y a la Corte Internacional de Justicia en la solución pacífica de un conflicto declarado, la práctica de las Naciones Unidas ha instituido otros procedimientos auxiliares. Tales son, por ejemplo, las Comisiones Inter-gubernamentales y las gestiones (buenos oficios o mediación) del Secretario

^{25, 26} ONU. Memoria del Secretario General, 1982, op. cit., p. 3.

General o de otra personalidad relevante. Ello tiene gran importancia desde el momento en que la práctica de la Organización ha sido reconocida por la Corte Internacional de Justicia.

2.1. *Las Comisiones Intergubernamentales:*

Integradas, generalmente, por un número determinado de miembros de la Asamblea o del Consejo, se pueden nombrar comisiones con un mandato preciso, para casos específicos, dotadas, muchas veces, de facultades para reunir "in situ" los elementos que permitirían al órgano responsable tomar una decisión. Lamentablemente la excesiva politización del Organismo ha descontinuado esta práctica ²⁷.

2.2. *Las gestiones del Secretario General u otras personalidades:*

Además de las atribuciones que le confiere el artículo 99, visto anteriormente, el Secretario General, con el consentimiento del Consejo, "informará a la Asamblea General, en cada período de sesiones, sobre todo asunto relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que estuviere tratando el Consejo de Seguridad, e informará asimismo a la Asamblea General, o a los miembros de las Naciones Unidas si la Asamblea no estuviere reunida, tan pronto como el Consejo de Seguridad cese de tratar dichos asuntos" (artículo 12 N° 2).

La práctica, entonces, ha posibilitado las gestiones, por lo usual de buenos oficios y mediación, del Secretario General, a recomendación de la Asamblea, del Consejo o por propia iniciativa ²⁸.

También la práctica ha establecido la posibilidad de que se nombre alguna personalidad para actuar ante un conflicto, en representación del Secretario General, a recomendación del Consejo, la Asamblea o por propia iniciativa ²⁹.

Al estudiar los métodos preventivos señalé tres resoluciones de la Asamblea General que se adoptaron para facilitar la aplicación práctica de sus atribuciones para evitar conflictos como para solucionarlos una vez producidos. Ellas son:

2.3. *La Comisión Interina:*

Basándose en su responsabilidad secundaria en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, la Asamblea General adoptó, definitivamente, a instancias de Estados Unidos (en votación, con la oposición de la Unión Soviética) la Resolución 295 (IV) de 21 de noviembre de 1949, estableciéndose una Comisión Interina como órgano subsidiario la Asamblea (artículo 22). La

²⁷ Como ejemplos citamos: las Comisiones Investigadoras para la cuestión griega (1946); Estrecho de Corfú (1947); Laos (1958); Cachemira (1948); Corea (1948-1950) y Congo (1960).

²⁸ Como ejemplos citamos: la crisis de los misiles en Cuba (1962); Guinea Occidental (Indonesia y Países Bajos)(1962); Cambodia y Tailandia (1958 y 1962); rehenes norteamericanos en Irán (1980); y el conflicto entre Argentina y Gran Bretaña (Islas Falkland o Malvinas)(1982).

²⁹ Como ejemplos citamos: al Conde Bernadotte (Palestina-1948); a Pérez de Cuéllar (antes de ser Secretario General)(Chipre-1981); a Diego Cordovez (en reemplazo del anterior); y a Olaf Palme (Irán-Irak-1980).

Comisión tiene como funciones, cuando la Asamblea no está sesionando, entre otras, estudiar toda controversia o situación en virtud de los artículos 11 (Nº 2); 14 ó 35; determinar si debe convocarse la Asamblea; efectuar investigaciones y nombrar comisiones investigadoras; y presentar informes a la Asamblea o pedir dictámenes a la Corte Internacional de Justicia³⁰.

2.4. *La Resolución "Unión Pro Paz":*

También a proposición de Estados Unidos, la Asamblea adoptó (en votación con la oposición de la Unión Soviética) la Resolución 377 (V) de 3 de noviembre de 1950, titulada "Unión Pro Paz".

En síntesis, tal Resolución permite que, si el Consejo de Seguridad por falta de unanimidad de sus miembros permanentes (veto), "deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto".

Ello permite que se dirijan recomendaciones a los miembros para la adopción de medidas colectivas, inclusive aquellas del capítulo VII. La Asamblea, entonces, podrá reunirse, si no lo está, en sesión extraordinaria de emergencia, dentro de las 24 horas siguientes a la solicitud, pudiendo ser convocada por el voto de (hoy en día) 9 cualesquiera de los miembros del Consejo, o bien por la mayoría de los miembros de las Naciones Unidas.

La Resolución "Unión Pro Paz" tiene gran importancia al permitir que la Asamblea General reemplace, por decirlo así, al Consejo en sus funciones. No obstante ello, es necesario destacar que el valor jurídico de las resoluciones que la Asamblea adopte en estos casos, aunque se trate de aquellos más graves contemplados en el capítulo VII, son sólo recomendaciones sin fuerza jurídica obligatoria, ya que las únicas que tienen este carácter, según la Carta y la práctica del Organismo, son las adoptadas sólo por el Consejo de Seguridad dentro del marco del Capítulo VII (artículo 25 en relación al 2 Nº 7), que veremos al referirnos a los métodos compulsivos de pacificación.

La Resolución "Unión Pro Paz", al revés de la Comisión Interina, ha tenido variada aplicación práctica; no obstante en la actualidad existe la tendencia a utilizarla más con fines políticos que para solucionar una controversia³¹.

2.5. *La Comisión de Observación de la Paz:*

La antes citada Resolución "Unión Pro Paz" estableció, además, una Comisión de Observación de la Paz, integrada por 14 Estados miembros. Sus funciones consisten en observar la situación en cualquier región donde exista tensión internacional cuya continuación pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, e informar a la Asamblea.

La Comisión sólo puede actuar por invitación del Estado a cuyo territorio hubiere de ir, o con su consentimiento. Su utilización depende del voto afirmativo de dos tercios de los miembros presentes y votantes de la Asamblea. Además está facultada para nombrar subcomisiones y utilizar observadores, pu-

³⁰ Dada la oposición de la URSS y sus seguidores, la Comisión no ha sido capaz de desempeñar sus funciones.

³¹ Como ejemplos citamos los siguientes casos: Corea (1951); Hungría (1956); Suez (1956-1957); Congo (1961); Afganistán (1979); y Palestina (1980).

diendo recurrir al Cuadro de Observadores de la ONU, previsto en la Resolución 297 (IV) de 22 de noviembre de 1949³².

2.6. *Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz:*

Para finalizar con los métodos prácticos de pacificación de una crisis ya producida, es necesario referirse a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que el organismo ha venido estableciendo para ciertos casos, generalmente, con buenos resultados.

Pueden estas operaciones ser descritas como de naturaleza militar o paramilitar que no consiste en actividades de combate, sino en establecer una barrera de fuerzas que se interpone entre los combatientes y procura asegurar que las fuerzas en conflicto no entren en contacto directo³³.

Como lo señalara el Secretario General Hammarsjöld, estas tropas nunca tendrán la iniciativa de utilizar la fuerza, pero están facultadas para responder con la fuerza a los ataques armados. Vale decir, su propósito principal es la cesación de las hostilidades y la prevención de su reinicio, gracias a la presencia estabilizadora de las Naciones Unidas.

Las operaciones para el mantenimiento de la paz han sido acordadas tanto por la Asamblea como por el Consejo. Existen dudas, sin embargo, sobre la legalidad de aquellas acordadas por la Asamblea. Quienes las objetan argumentan que compete al Consejo la "responsabilidad primordial" de mantener la paz y seguridad internacionales (artículo 24, N° 1), lo que unido a lo dispuesto en el N° 2 del artículo 11 que expresa: "Toda cuestión de esta naturaleza (mantenimiento de la paz, etc.) con respecto a la cual se requiere acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla"; les permite concluir que cualquier uso de fuerzas armadas compete sólo al Consejo dentro del marco del Capítulo VII de la Carta³⁴.

Quienes favorecen la competencia de la Asamblea, las fundamentan en la "responsabilidad de segundo grado en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales" que corresponde a la Asamblea, materia que examinamos al analizar la Resolución "Unión Pro Paz".

El problema se presentó al consultarse a la Corte Internacional de Justicia en 1961 acerca de la validez de ciertos gastos de la ONU en relación a las operaciones de mantenimiento de la paz en Medio Oriente y el Congo adoptadas por la Asamblea basadas en la "Unión Pro Paz".

La Corte no se pronunció sobre la validez de la Resolución, sin mencionarla siquiera, pero aceptó la legalidad de las operaciones acordadas por la Asamblea, dando como razones que las funciones militares asignadas a dichas fuerzas eran limitadas y al hecho que fueron establecidas con el consentimiento de las naciones involucradas. Asimismo la Corte distinguió entre las acciones compulsivas bajo el Capítulo VII, que son monopolio del Consejo, y las operaciones de mantenimiento de la paz que no implican acciones coercitivas. Vale decir, no sólo dependerá del consentimiento de los Estados, sino de la naturaleza de la operación, según los casos.

³² La Comisión únicamente fue utilizada entre 1951 y 1955 para los incidentes fronterizos de Grecia. El Cuadro de Observadores, por su parte, nunca ha sido establecido.

³³ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, EDUARDO; op. cit., p. 130.

³⁴ Posición sustentada, principalmente, por la URSS.

Los fundamentos legales, según la Carta, para estas operaciones pueden ser, al no establecerse de manera categórica, el artículo 29 que permite al Consejo "establecer los órganos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones"; el artículo 98 que faculta al Secretario General para desempeñar "las demás funciones que le encomienden dichos órganos" (la Asamblea, el Consejo, el ECOSOC o el de Administración Fiduciaria); y el artículo 40 que faculta al Consejo para "instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables"³⁵.

Conviene destacar que las operaciones de los comúnmente llamados "casos azules" encuentran una más acertada base en el Capítulo VII y no en el VI, dedicado a la Solución Pacífica de Controversias, de conformidad a la práctica más aceptada de la Organización, contando con la aceptación del Consejo de Seguridad. Si bien no constituyen propiamente "acciones compulsivas", propias del Capítulo VII, no es menos cierto que las fuerzas militares de la ONU están previstas en dicho Capítulo VII (artículo 43) y sus operaciones son controladas por el Comité de Estado Mayor (artículos 46 y 47) que asesora al Consejo.

Todo lo anterior permite concluir que las operaciones para el mantenimiento de la paz, al no estar tipificados expresamente por la Carta, han venido a reemplazar, en la práctica, las medidas compulsivas del Capítulo VII, las que por las profundas divergencias entre los miembros permanentes del Consejo no ha sido posible acordarlas.

Sobre esta práctica el Secretario General en su Memoria correspondiente a 1982 dice: "Las operaciones de mantenimiento de la paz han sido consideradas en general una de las innovaciones de más éxito de las Naciones Unidas y, ciertamente, su historial a lo largo de los años es motivo de orgullo. Han demostrado ser un instrumento sumamente útil para mitigar y contener conflictos y han extendido la influencia del Consejo de Seguridad en este campo en forma única"^{36, 37}.

2.7. Comentarios:

Los métodos y prácticas de las Naciones Unidas para solucionar una crisis ya producida merecen un comentario final. De lo expuesto se puede concluir que a las partes y su voluntad política de solucionar pacíficamente una controversia corresponden un papel preponderante, acaso único. El Organismo sólo puede actuar en casos excepcionales, lo que en la práctica se ha revelado como insuficiente, al carecerse de normas más perentorias al tenor de la Carta. Coincido entonces con quienes han sostenido que las normas del Capítulo VI fueron pobremente desarrolladas en la Carta, y la práctica y sus métodos han tropezado con otros intereses que hacen sumamente difícil su acción. No obstante, es necesario reconocer que el Organismo y sus órganos, particularmente el Consejo, mantienen su utilidad como centros de consultas y negociaciones, que

³⁵ Si bien se ha discutido, pues este artículo 40 se refiere a ciertas medidas como el retiro de tropas, cese de las hostilidades, armisticio, tregua, etc., que el Consejo puede "instar", pero no le facultaría a "controlar" (JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, EDUARDO; op. cit., p. 135).

³⁶ ONU. Memoria del Secretario General, 1982, op. cit., p. 3.

³⁷ Como algunos ejemplos de operaciones para el mantenimiento de la paz, citamos: La GONUL (Grupo de observación de las Naciones Unidas en el Líbano); la ONG (Operación de las Naciones Unidas en Congo); y la ONUVT (Organismo de las Naciones Unidas para vigilancia en Palestina).

de manera oficial o privada sirven para discutir y analizar posibles fórmulas de arreglo pacífico de conflictos.

Al respecto coincido plenamente con la realista opinión del Secretario General que expresa: "Debemos examinar con la mayor franqueza las razones de la renuencia de las partes en algunos conflictos a recurrir al Consejo de Seguridad o a utilizar el mecanismo de las Naciones Unidas. Es un hecho cierto que con demasiada frecuencia el Consejo queda de lado en momentos en que, de conformidad con la Carta, sus posibilidades tendrían que ser utilizadas al máximo". Agregando más adelante: "Estimo que el Consejo de Seguridad, el único lugar del mundo donde todas las partes interesadas en ese problema pueden sentarse a la misma mesa, podría ser un foro utilísimo para este esfuerzo absolutamente indispensable. Pero para que así sea habrá que considerar cuidadosamente qué procedimientos —nuevos de ser necesarios— se han de usar y qué reglas han de regir las negociaciones"³⁸.

Mientras ello no tenga lugar, las Relaciones Internacionales actuales continuarán siendo lo suficientemente frágiles para impedir el estallido de una conflagración a gran escala, con el riesgo cierto de una aniquinación total. Por lo tanto, será menester de manera urgente el fortalecimiento de lo que he denominado como "voluntad pacífica", a través de la vigencia y aplicación, sin excepciones, del principio de la solución pacífica de las controversias internacionales.

D.3. *Métodos compulsivos de pacificación:*

El tercer conjunto de métodos de solución de controversias, dentro de la clasificación teórica que enunciara precedentemente, consiste en las reacciones colectivas de la comunidad internacional ante un peligro serio para la paz y seguridad internacionales. En presencia de casos particularmente graves, estas reacciones inspiradas en el principio de la "seguridad colectiva" pueden asumir un carácter represivo contra el Estado o Estados renuentes a dar solución a un conflicto, siendo las más extremas y duras que contempla la Organización.

Ellas están señaladas en el ya citado Capítulo VII de la Carta, aplicables como "Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión". De ahí la trascendencia de calificar un hecho internacional como "amenaza" o "quebrantamiento" de la paz, o acto de "agresión", ya que, en tal caso, posibilitaría la aplicación legal de las disposiciones de este capítulo. En el caso concreto de la "agresión", un Comité especial trabajó en su definición por largos años, para finalmente aprobarse su trabajo por Resolución 3314 (XXIX) de 14 de diciembre de 1974, adoptada por consenso.

El conjunto de acciones que el Consejo puede adoptar, si no hay veto, previa determinación de la "existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión" (artículo 39), podrán consistir en: recomendaciones o medidas, o en instar a las partes interesadas, provisionalmente (artículo 40). Asimismo puede decidir sobre aquellas medidas "que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones", las que pueden comprender "la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas" (artículo 41).

³⁸ ONU. Memoria del Secretario General, 1982, op. cit., p. 4.

Si ellas resultan inadecuadas, se pasa a las aun más drásticas, pudiendo el Consejo ejercer, "por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones; bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas" (artículo 42).

Para ello, los Miembros se comprometen a poner a disposición del Consejo, por convenios, fuerzas armadas (artículo 43), y su operatividad será ayudada por un Comité de Estado Mayor (artículos 45, 46 y 47).

Este conjunto de acciones del Capítulo VII, no podemos calificarlos propiamente como procedimientos de solución pacífica de controversias, ya que constituyen, precisamente, casos legales de utilización de la fuerza en las relaciones internacionales; de ahí que las consideramos como métodos compulsivos de pacificación. Por sus efectos y posibles consecuencias para la paz mundial, son de casi imposible aplicación práctica, oponiéndose siempre alguno de los Miembros Permanentes a su aprobación mediante el veto³⁹.

D. 4. *Comentarios:*

El complejo sistema de solución pacífica de controversias de la Carta que viéramos en sus aspectos generales, ciertamente se complementa con la puesta en marcha de los diferentes medios, diplomáticos y jurídicos, que conoce el Derecho Internacional. Como señalé en un comienzo, estudiarlos en profundidad nos apartaría del objeto central de este trabajo, pero resulta sumamente importante tener presente que el largo y difícil camino a la paz no termina aquí, sino que se prolonga hasta el pleno cumplimiento por las partes, de todos y cada uno de los aspectos contenidos en el arreglo o sentencia que soluciona pacíficamente la controversia.

En vista de las grandes dificultades que en cada etapa hemos visto, me pronuncio decididamente por perfeccionar y hacer un mayor uso de los medios preventivos, posiblemente los más eficaces para solucionar las controversias.

V. EL SISTEMA AMERICANO DE SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS, POSTERIOR A LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS:

Como tuve oportunidad de mencionar al profundizar sobre el tema entre los países americanos, luego de la adopción de la Carta, el sistema regional continuó perfeccionándose pero ya dentro del marco general de las Naciones Unidas. El Capítulo VIII de la Carta relativo a los Acuerdos Regionales no sólo los permitió, sino que en materia de solución de controversias les asignó un papel fundamental.

En efecto, el Artículo 52 N° 2 estipula que los miembros de la ONU, a su vez miembros de acuerdos regionales, "harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad".

³⁹ El Capítulo VII, como tal, no ha sido aplicable; sin embargo se da como ejemplo el de Corea, en que por ausencia de la delegación soviética, el Consejo autorizó un programa de asistencia internacional a dicho país, en junio de 1950, con carácter de recomendación, lo que permitió la acción de los "casacos azules" (preferentemente tropas norteamericanas) en la Guerra de Corea.

Este compromiso no afecta a la libertad de las partes de recurrir al sistema regional o al de la ONU indistintamente, según se interpreta en la actualidad, aunque ello contradiga en la práctica el espíritu de la disposición tal como se tuvo en vista en San Francisco.

A continuación haré una breve reseña de los sistemas regionales americanos de solución de conflictos, posteriores a la ONU, aunque enteramente coordinados con ella. Ellos están establecidos en los siguientes instrumentos principales.

V. A. *La solución pacífica de controversias en el TIAR (1947):*

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en Río de Janeiro el 2/9/1947 en la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente (Ratificado por Chile: 9/2/1949), establece un sistema de seguridad colectiva hemisférica. Además expresa que las partes se comprometen a someter toda controversia que surja entre ellas a los métodos de solución pacífica vigentes en la región, antes de referirla a la Asamblea o al Consejo de la ONU (artículo 2).

En caso de conflicto entre dos o más Estados Americanos, el Organismo de Consulta del Pacto (vale decir el Consejo Permanente de la OEA actuando como Organismo de consulta o la Reunión de Cancilleres Americanos) instará a los contendientes a suspender las hostilidades y a restablecer la cosas al *statu quo ante bellum*, y tomará todas las medidas necesarias para restablecer o mantener la paz y la seguridad interamericanas y para la solución del conflicto por medios pacíficos. Si se rechaza esta acción pacificadora, el Estado renuente puede ser calificado de agresor y hacerse acreedor de las sanciones previstas en el Pacto.

Las medidas que adopte el Organismo de Consulta se ejecutarán mediante los procedimientos y órganos existentes. Vale decir, aplicándose los Tratados vigentes y los mecanismos de la OEA.

Hay que hacer presente que ninguna disposición del TIAR menoscabará los derechos y obligaciones de las Partes de conformidad a la carta de la ONU.

Por razones de espacio sólo he tratado los puntos principales del TIAR, que se pueden resumir así:

Mecanismo: Reunión del Organismo de Consulta.

Controversias: En caso de ataque armado por cualquier Estado, o actos de agresión.

Operatividad: A solicitud del o los Estados atacados. El rechazo de la acción pacificadora (ya vista anteriormente) será considerado para determinar el agresor y aplicar sanciones.

Fuerza jurídica: En la solución pacífica de las controversias: Recomendación. Si se aplican sanciones: Obligatorias (excepto el empleo de la fuerza armada que requiere del consentimiento del Estado que la aplica).

Para terminar, un comentario adicional. El TIAR, en la práctica, ha sido utilizado para solucionar controversias, si bien ese no es su objetivo central, que es la seguridad colectiva hemisférica, desvirtuándose un tanto su función, aunque es preciso reconocer que ha dado resultados.

V. B. *El Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá, 1948):*

Suscrito en la XI Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 30/4/1948). Ratificado por Chile (15/4/1974, con reservas).

El Pacto de Bogotá intentó codificar y desarrollar todo el Derecho Americano en materia de solución pacífica de controversias, siendo redactado para sustituir en un documento regional el engorroso sistema que viéramos en páginas anteriores. Para ello, estableció un sistema, no menos complejo —hay que reconocerlo—, para entrar en vigencia por las sucesivas ratificaciones de sus partes, para quienes cesan los efectos de los anteriores Tratados, Convenios y Protocolos sobre la materia.

Por el Pacto, las partes comienzan por reconocer la obligación de resolver las controversias internacionales por los procedimientos pacíficos regionales antes de llevarlas al Consejo de Seguridad de la ONU.

En términos generales, ya que no es mi objeto central el referirme al Pacto, deja en libertad a las partes para escoger el mecanismo de solución que aplicarán.

Sin embargo permite que cualquiera de las partes requiera a la otra para que participe:

- a) en el establecimiento de una comisión de conciliación;
- b) en someter la disputa a la Corte Internacional de Justicia, si fracasa la conciliación, y
- c) en someter la disputa al arbitraje, si la Corte decide que no puede fallar el caso. Así se establece una secuencia para la aplicación de los medios, prohibiéndose la simultaneidad de ellos.

Como característica particular, las partes del Pacto reconocen *ipso facto*, respecto de cualquier otro Estado Americano, y sin convenio previo especial, la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia para las controversias jurídicas. También es obligatoria la jurisdicción de la Corte cuando se ha optado por la conciliación y ésta fracasa, no habiéndose convenido un procedimiento arbitral.

Igualmente es obligatorio el arbitraje cuando la Corte se declara incompetente, "por cualquier motivo".

Como excepciones a estas normas se establecen las de jurisdicción interna (artículo V); la de competencia de los tribunales domésticos (artículo VII); y la de legítima defensa (artículo VIII).

El Pacto, además, contiene normas específicas para los procedimientos de Buenos Oficios; Mediación; Investigación; Conciliación, y cumplimiento de las decisiones.

En síntesis el Pacto establece:

Mecanismos: Buenos Oficios y Mediación; Investigación y Conciliación; Corte Internacional de Justicia y Arbitraje.

Controversias; Operatividad y Fuerza Jurídica: (Dependiendo del procedimiento).

- a) Buenos Oficios y Mediación:
Controversias: Todas.
Operatividad: Por acuerdo entre las Partes.
Fuerza Jurídica: Recomendación. Si fracasa, "recurrirán sin demora" a los demás procedimientos.
- b) *Investigación y Conciliación:*
Controversias: Todas.

Operatividad: A petición de parte al Consejo de la OEA, éste convoca las comisiones de investigación y conciliación.

Fuerza Jurídica: Recomendaciones.

c) *Procedimiento Judicial:*

Controversias: Las de orden jurídico. Además las sometidas a conciliación, si ésta fracasa y no se hubiere convenido arbitraje.

Operatividad: Jurisdicción obligatoria *ipso facto* de la Corte Internacional de Justicia, sin convenio especial ni condición de reciprocidad. Cualquiera de las Partes puede acudir unilateralmente a la Corte.

Fuerza Jurídica: Obligatoria.

d) *Arbitraje:* (Un tribunal).

Controversias: Todas.

Operatividad: Por acuerdo entre las partes y según el Compromiso arbitral. Si no se llega al Compromiso, éste lo formula obligatoriamente a la Corte Internacional de Justicia por procedimiento sumario.

Fuerza Jurídica: Un laudo definitivo e inapelable.

En los casos c) y d), si no se cumple el Fallo de la Corte o el Laudo, antes de recurrir al Consejo de Seguridad de la ONU, cualquier parte interesada podrá promover una Reunión de Consulta de Cancilleres Americanos.

Como se puede apreciar, el Pacto procuró el más eficiente y obligatorio sistema de solución pacífica de controversias regionales. Sin embargo, tal vez por eso mismo, sólo cuenta con 13 ratificaciones y jamás ha sido aplicado en la práctica.

V. C. *La solución pacífica de las controversias al tenor de la Carta de la OEA:*

La Carta de la Organización de Estados Americanos, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948), así como sus reformas del Protocolo de Buenos Aires (1967), consagra el deber de sus Miembros de solucionar por los procedimientos pacíficos que ella señala todas sus controversias antes de ser llevadas al Consejo de Seguridad de la ONU. Entre ellos menciona la negociación directa; los buenos oficios; la mediación; la investigación y conciliación; el procedimiento judicial; el arbitraje y los que especialmente acuerden en cualquier momento las partes. Únicamente los menciona a objeto de que se apliquen los instrumentos del sistema vigente.

Además la Carta otorga al Consejo Permanente la responsabilidad de ayudar de una manera efectiva en la solución pacífica de controversias. Para ello el Consejo está auxiliado por la Comisión Interamericana de Paz, que es uno de sus órganos subsidiarios.

Instalada desde 1948, las funciones de la Comisión consisten en sugerir a las partes métodos e iniciativas que conduzcan a la solución pacífica del diferendo, careciendo de facultades o competencia para intervenir directamente en la solución, a menos que las partes estén de acuerdo, pero puede ofrecer sus servicios y, cuando son aceptados, puede proponerles fórmulas conciliatorias.

Si las partes lo desean, pueden recurrir al Consejo Permanente "para obtener sus buenos oficios". En tal caso, éste tiene la facultad de asistirlos y "recomendar los procedimientos que considere adecuados", o el Presidente del Consejo podrá trasladar directamente la controversia a la Comisión.

Una parte en una disputa no sometida a un procedimiento puede recurrir al Consejo para que la conozca, y en tal caso éste trasladará la solicitud a la

Comisión, la que si se considera competente ofrecerá sus buenos Oficios, que aceptados, le permitirán asistir a las partes y recomendar los procedimientos que considere adecuados. Si la otra parte rebúsa, la Comisión informará al Consejo, teniendo como atribución única realizar gestiones para la reanudación de relaciones o restablecer la concordia.

Si una de las partes se niega a los buenos oficios de la Comisión o del Consejo, "éste se limitará a rendir un informe a la Asamblea General" de la OEA.

Finalmente, el Consejo y la Comisión observarán en sus funciones la Carta, el Derecho Internacional y los Tratados vigentes entre las partes

Sin perjuicio de las atribuciones de la Asamblea, del Consejo o de la Comisión Interamericana de Paz, existe otro mecanismo: La Consulta.

Establecido en la Conferencia de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, 1936) y perfeccionado en reuniones posteriores, se incorporó a la Carta de la OEA. Cualquier Miembro puede pedir su convocatoria mediante solicitud dirigida al Consejo Permanente, que podrá decidirlo por mayoría absoluta de votos (artículo 60, Carta OEA). Se exceptúa el caso de ataque armado dentro de la zona de seguridad del TIAR, caso en que la consulta "se efectuará sin demora por convocatoria que deberá hacerla inmediatamente el Presidente del Consejo" (artículo 63), actuando el Consejo como Órgano de Consulta⁴⁰.

En síntesis, los procedimientos de la OEA establecen:

Mecanismo: El Consejo Permanente y la Comisión Interamericana de Paz, su órgano auxiliar subsidiario.

Controversias: Todas.

Operatividad: El Consejo puede:

- a) Ejercer buenos oficios (asistir y recomendar procedimientos), a petición de las partes;
- b) Trasladar el caso a la Comisión, si las partes lo desean;
- c) Por intermedio de la Comisión, o de otro modo, averiguar (investigar) los hechos, con consentimiento de las partes;
- d) Conocer la controversia, a petición de parte (si no está tramitándose otro procedimiento). En tal caso, trasladará la solicitud a la Comisión;
- e) Recibido el informe de la Comisión, hacer sugerencias de acercamiento (gestiones para la reanudación de relaciones o el restablecimiento de la concordia), o exhortaciones a no agravar la controversia;
- f) Si las partes se niegan a los buenos oficios, informar a la Asamblea.

La Comisión puede:

- a) Si el Consejo le traslada la controversia, averiguar los hechos, previo consentimiento de las partes;
- b) Conocer de la controversia, si las partes han recurrido al Consejo;
- c) Ofrecer sus buenos oficios, si es competente y lo estima pertinente. Aceptados éstos por las partes, asistir y recomendar procedimientos;
- d) Informar al Consejo, si las partes rehúsan, sin perjuicio de realizar gestiones (reanudación de relaciones o restablecer la concordia).

Fuerza Jurídica: Recomendaciones.

⁴⁰ Ello ha ocurrido, por ejemplo, en la denuncia de Costa Rica contra Nicaragua (1948); Haití contra República Dominicana (1950); Honduras contra Nicaragua (1957); Nicaragua contra elementos subversivos (1959). (OEA. Aplicaciones del TIAR-1948-1960. Op. cit., p. 7).

Si las partes rehúsan los buenos oficios de la Comisión o el Consejo, éste se limitará a rendir un informe a la Asamblea de la OEA.

VI. CONCLUSIÓN

En las páginas anteriores me he referido, principalmente, a la vigencia y posibilidades de aplicación del principio de la solución pacífica de controversias dentro del sistema de las Naciones Unidas y en el marco regional americano. Naturalmente, no son los únicos que lo consagran, también se refieren a él otros importantes instrumentos internacionales como, por ejemplo, el Tratado del Atlántico Norte (OTAN, Washington, 1949); la Carta de la Organización de los Estados Centro-Americanos (ODECA, San Salvador, 1951); el Tratado de Defensa Colectiva del Sureste de Asia (SEATO, Manila, 1954); la Convención Europea para el Arreglo Pacífico de las Controversias (Estrasburgo, 1957); la Carta de la Organización de la Unidad Africana (OUA, Addis Abeba, 1963); y la ya mencionada "Declaración de Manila" (Nueva York, 1982).

En todos ellos, así como en innumerables tratados bilaterales, se insiste en el principio y se dictaminan normas para su ejecución.

Sin embargo es de lamentar que uno de los principales órganos jurídicos de las Naciones Unidas, la Comisión de Derecho Internacional (CDI) ⁴¹, a cuyo estudio y trabajo debemos algunos de los más trascendentales documentos jurídicos multilaterales, no hubiere alcanzado el acuerdo necesario para incluir a la solución pacífica de las controversias dentro de aquellos temas susceptibles de codificación. En efecto, en 1949, luego de un debate, la CDI acordó "que la opinión general por el momento no favorecía el mantener la cuestión del arreglo pacífico de las controversias internacionales dentro de los tópicos cuya codificación parecería necesaria o deseable" ⁴².

Lo anterior ha tenido serias consecuencias, pues, de acuerdo al Estatuto de la CDI, las materias que estudia pueden ser calificadas de "desarrollo progresivo" o susceptible de "codificación". Las primeras, designan aquellos "temas que no han sido regulados todavía por el derecho internacional o respecto a los cuales los Estados no han aplicado, en la práctica, normas suficientemente desarrolladas". Las segundas, designan "la más precisa formulación y la sistematización de las normas de derecho internacional en materias en las que ya exista amplia práctica de los Estados, así como precedentes y doctrinas" (artículo 15 del Estatuto).

Indudablemente, consideraciones ajenas a lo estrictamente jurídico impidieron que la CDI pudiera abocarse a un tema de tanta trascendencia, claramente consagrado en la Carta y en múltiples documentos internacionales, por lo que no incluirlo dentro de los susceptibles de "codificación" constituyó, a mi juicio, un claro error jurídico.

Este vacío, producido justamente en los inicios mismos de los trabajos de la Comisión, no se ha corregido y son pocas, por ahora, las posibilidades de enmendarlo debido a la aguda politización imperante en las Naciones Unidas.

⁴¹ La CDI, integrada hoy por 34 destacados juristas, a título personal, representando las grandes civilizaciones y los principales sistemas jurídicos del mundo, fue instituida por Resolución 174 (II) de 21 de noviembre de 1947, que además aprobó su Estatuto.

⁴² ONU Yearbook of the International Law Commission 1949. Op. cit., pp. 43-44.

Es por ello que no existe un instrumento internacional que regule este principio y lo haga aplicable en toda circunstancia.

Sin embargo, más allá de los intereses en juego, y por sobre las posiciones ideológicas, se encuentra la paz. La solución pacífica de las controversias representa uno de los medios más eficientes para conservarla. De ahí la necesidad de darle a esta norma todo el valor jurídico y toda la eficacia práctica que se merece. Si así fuera, en toda su extensión, las Relaciones Internacionales serían indudablemente más seguras y estables, y la paz dejaría de ser, en buena medida, un ideal irrealizable, para beneficio de la humanidad, que tanto la necesita.