



## EL ARREGLO DE CONTROVERSIAS EN LAS ORGANIZACIONES DE FINES GENERALES

Rosa María RIQUELME CORTADO

SUMARIO: I. LOS EFECTOS DEL FENÓMENO ORGANIZACIÓN EN EL ARREGLO DE LAS CONTROVERSIAS ENTRE SUS MIEMBROS. II. EL ARREGLO DE CONTROVERSIAS EN LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: A) Controversias y situaciones susceptibles de quebrantar la paz. B) Los órganos de Naciones Unidas y sus competencias: a) La responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad; b) La activación del sistema de arreglo; c) La adopción de recomendaciones en el marco del capítulo VI de la Carta; d) La acción de los órganos competentes en el arreglo de controversias o situaciones. III. EL ARREGLO DE CONTROVERSIAS POR LOS ORGANISMOS REGIONALES: A) La Organización de Estados Americanos; B) La Liga de Estados Arabes y la Organización para la Unidad Africana; C) La Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa: Los mecanismos de arreglo de controversias nacidos a su amparo. IV. LAS RELACIONES DE LOS ORGANISMOS REGIONALES CON NACIONES UNIDAS EN EL ARREGLO PACÍFICO DE CONTROVERSIAS.

### I. LOS EFECTOS DEL FENÓMENO ORGANIZACIÓN EN EL ARREGLO DE LAS CONTROVERSIAS INTERNACIONALES

Siendo las Organizaciones interestatales entidades creadas para la cooperación internacional institucionalizada, se comprenderá que uno de sus principales objetivos sea la solución de las controversias entre sus Estados miembros. Desde esta perspectiva, el recurso a la Organización aparece como un método autónomo de arreglo pacífico, según ha reconocido la Carta de las Naciones Unidas cuando, en su artículo 33, enumera entre los principales "el recurso a organismos o acuerdos regionales", o dicho en otros términos, a Organizaciones interestatales, universales o regionales, y han reiterado la *Declaración sobre los Principios* (res. 2252 (XXV) 24 de octubre de 1970) y la *Declaración de Manila* (res. 37/10), 15 de noviembre 1982).

Al desempeñar su función de arreglo pacífico, las Organizaciones se contentan, sin embargo, con importar a su esfera los métodos *no jurisdiccionales*, tradicionales ya en la práctica estatal. Diríase que, como mecanismo de arreglo, la Organización unge a sus *órganos políticos* en el papel de negociadores, buenos oficiantes, mediadores, investigadores de los hechos, conciliadores o, incluso, se limita a invitar a sus Estados miembros a recurrir a éstos u otros procedimientos, inclusive ya los jurisdiccionales (arbitraje y arreglo judicial). Ahora bien, por su misma razón de ser, la actuación de la Organización provoca ciertas alteraciones en los contornos clásicos del sistema de arreglo de las controversias internacionales<sup>1</sup> que conviene precisar:

1) La misma noción de controversia<sup>2</sup> se amplía, y lo hace en

1. Sobre la acción de las Organizaciones en la solución de controversias véase el trabajo de la Prof.<sup>a</sup> M.P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, "El arreglo pacífico de las controversias en el ámbito de las Organizaciones Internacionales", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1985, pp. 79 y ss.; así como los de D. BINDSCHEDLER, "Le règlement des différends relatifs au statut d'un organisme international", *R. des C.*, t. 124, 1968-II, pp. 453 y ss.; G. MALINVERNI, "The settlement of disputes within International Organizations", *International Law: Achievements and prospects*, M. Bedjaoui (ed.), París, 1991, pp. 545 y ss.; M. SAHOVIC, "Le règlement pacifique des différends et l'autorité de la Communauté Internationale", *Homenaje al Prof. M. Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pp. 633 y ss.

2. "Una controversia es un desacuerdo sobre un punto de derecho o de hecho, una contradicción, una oposición de tesis jurídicas o de intereses entre dos personas", dijo la Corte de La Haya en el asunto de las *Concesiones Mavrommatis en Palestina* (s. de 30 de agosto de 1924). Fijados así dos de los *presupuestos necesarios* en la noción de controversia, el *objetivo*: la existencia de un conflicto de intereses, una oposición de tesis jurídicas, y el *subjetivo*: la presencia de partes identificadas, en nuestro caso sujetos de Derecho internacional: Estados y Organizaciones intergubernamentales en particular, es preciso que el desacuerdo, la contradicción, la oposición de puntos de vista e intereses, el conflicto, se exteriorice, se manifieste en la conducta de una y otra parte, dando así cuerpo al elemento de carácter *formal*. No basta, dijo la Corte de La Haya en otra ocasión, con que una de las partes *afirme o niegue* la existencia de una controversia para dar por buena su opinión, hace falta demostrar que la reclamación de una parte se enfrenta con una oposición manifiesta de la otra (CIJ, opinión consultiva de 30 de marzo de 1950 en el asunto sobre la *interpretación de los tratados de paz*, y s. de 21 de diciembre de 1962 en el asunto del *Sudoeste Africano*). La CIJ ha tenido otras oportunidades para aplicar los elementos que comporta la noción de controversia: cada vez que se ha enfrentado a la excepción de su inexistencia como freno a la experimentación de métodos de arreglo convenidos de antemano, especialmente si son jurisdiccionales (véase por última la opinión consultiva de 26 de abril de 1988, relativa a la *aplicabilidad de la obligación de arbitraje establecida en la sección 21 del*

doble dirección, subjetivo y material. En cuanto a los sujetos implicados, la controversia adquiere proporciones *multilaterales* al considerarse que, aun afectando directamente a dos Estados miembros, su solución interesa a la Organización en su conjunto en tanto que garante del equilibrio de derechos y obligaciones recíprocas puestos en cuestión. De ahí que, sea cual sea el origen o naturaleza de la controversia, la organización inmediatamente preste su asistencia para facilitar un acuerdo satisfactorio, tanto para las partes como para el resto de los Estados miembros; no resulta por ello extraño, según muestra el arreglo de controversias surgidas en el seno de los Organismos Especializados de NU, que la solución alcanzada pueda tener como consecuencia la adopción de una nueva reglamentación de aplicación general<sup>3</sup>.

Desde el punto de vista material, la intervención institucional será tanto *represiva* como *preventiva*, pues no sólo asistirá al arreglo de las *controversias* ya nacidas, sino que también tratará de atajar los brotes de *tensión* y *situaciones* de crisis susceptibles de provocarlas, hoy en alza en la comunidad internacional, y caracterizadas precisamente por la indefinición del objeto de la discordia y las partes en ella, que no están, al menos en un sentido técnico, perfectamente definidas, configuradas con exactitud, o si sí lo están no son todas ellas sujetos de Derecho internacional. Buscando ejemplos significativos, una *controversia* sería la divergencia de puntos de vista entre Estados miembros sobre la aplicación o interpretación de las obligaciones convenidas en el tratado constitutivo de la Organización, mientras que una *situación* podría resultar de un cuadro persistente de violaciones de los derechos humanos. Será justamente en el seno de las Organizaciones interestatales de fines generales, centradas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, donde se prestará especial atención, no sólo a controversias, sino también a *situaciones*, *tensiones*, *esferas de inestabilidad*, susceptibles de conducir a una fricción internacional capaz de quebrantar su fin primordial.

*Tratado de 26 de junio de 1947 relativo a la sede de NU*). Sobre la noción de controversia internacional véase el reciente trabajo de G. MORELLI, *Soluzione pacifica delle controversie Internazionali*, Milán, 1991.

3. Así, por ejemplo, la controversia entre Corea y la Unión soviética acerca de la destrucción del Boing 747 de la compañía Korea-Airlines, en el verano de 1983, supuso la adopción de un Protocolo de enmienda a la Convención de Chicago, firmado en Montreal el 10 de mayo de 1984, por el que se añade un nuevo precepto (art. 3, bis, b; *vid. ILM*, 1984, pp. 705-707 y 1989, pp. 896 y ss.).

2) Sin llegar a derrumbar los principios que en Derecho internacional contemporáneo rigen la solución de las controversias internacionales: a) la obligación de arreglo pacífico<sup>4</sup> y b) la libre elección de medios<sup>5</sup>, éstos sí se ven conmovidos al enmarcarse en el medio institucionalizado de una Organización. La *obligación* de arreglo pacífico se *fortalece* en la misma medida que se *debilita* la *libertad* de elección de medios. Se acentúa la primera al dejar la iniciativa del desencadenamiento de los procedimientos de arreglo en manos de los órganos competentes de la Organización y en las de cualquier Estado miembro, parte o no en la controversia, implicado o no en la situación. Se atenúa la segunda al imponer a las partes en la controversia el recurso a determinados métodos de arreglo previstos en el tratado constitutivo de la Organización o, en su caso, sugeridos por ésta para el caso concreto;

4. Todos los Estados tienen, en efecto, la obligación de arreglar sus controversias por medios exclusivamente pacíficos, principio de derecho internacional general *proclamado* en la Carta de las NU (art. 2.3), *desarrollado* por la Asamblea General (en la *Declaración sobre los principios* (res. 2625 (XXV)), la *Declaración de Manila* (res. 37/10), y la más reciente res. 44/22 que aneja la *Declaración sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales*, adoptadas todas por consenso), y *rubricado* por un interprete de excepción del orden internacional como es la CIJ, que en el asunto de *las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* subrayó la interacción entre dos principios de Derecho internacional consuetudinario: la abstención del uso de la fuerza en las relaciones internacionales (art. 2.4 de la Carta) y la obligación de arreglo pacífico (pár. 290 de la s. de 27 de junio de 1986).

5. En efecto, las normas generales no imponen mas que una obligación de *comportamiento* en la medida que no han cercenado la libertad tradicionalmente reconocida a los Estados en la elección de los medios de arreglo pacíficos (CPJI, opinión consultiva de 23 de julio de 1923 en el asunto del *Estatuto de Carelia Oriental*). Así, la *Declaración sobre los Principios* (res. 2625 (XXV)) se limita a apremiar a los Estados a *procurar un arreglo pronto y justo* de sus controversias internacionales, a *abstenerse de toda medida que pueda agravar la situación* y, obligados como están al arreglo pacífico, insiste en la necesidad de seguir experimentando, uno tras otro, todos los medios que estén a su alcance hasta que alguno dé resultado; mientras que la *Declaración de Manila* (res. 37/10), tras compendiar los párrafos más felices de la declaración precedente, pone la guinda al hacer expreso el talante que han de observar los Estados en el cumplimiento de esta obligación positiva: *comportarse de buena fe y con un espíritu de cooperación*; véanse los comentarios de C. ECONOMIDES, "La Déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends internationaux", *AFDI*, 1982, pp. 613 y ss.; M. BRONS "The Declaration on the peaceful settlement of international disputes (Manila)", *Essays M. Lachs*, La Haya, 1984, pp. 339 y ss.; M. SAHOVIC, "La déclaration de Manille su le règlement pacifique des différends internationaux", *Essays M. Lachs, cit.*, pp. 449 y ss.

3) La morfología de los métodos políticos se hace más rica, sistemática y efectiva en el seno de las Organizaciones interestatales. La permanencia y voluntad autónoma que sus órganos ofrecen reduce, en efecto, el mayor inconveniente de estos procedimientos de arreglo: su absoluta dependencia de la voluntad de las partes en su desarrollo y efectos, hasta el punto que los Estados implicados en la controversia pueden encontrarse en la tesitura de no poder rechazar la solución preconizada por la Organización a menos que violen sus obligaciones como miembro, ateniéndose en ese caso a las consecuencias o sanciones que puedan derivarse de su actitud<sup>6</sup>.

En otro orden de consideraciones, la existencia de Organizaciones interestatales lleva implícita la aparición en escena de diversos tipos de controversias. Seguramente las más frecuentes son las que van a ocupar nuestra atención: las surgidas entre Estados acerca del cumplimiento de las obligaciones pactadas en el tratado constitutivo de la Organización de la que son miembros. Pero también las hay:

1) Entre los Estados miembros y la Organización en atención a la presunta *inconstitucionalidad* de las resoluciones emanadas de la voluntad orgánica de aquélla. Con las previsiones de su tratado fundacional, el cual desempeña el papel que en los Estatutos corresponde a la Constitución, es su Ley Fundamental y, como tal, constituirá el marco de constitucionalidad extrínseco e intrínseco, que la Organización ha de observar en el ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas por aquél, expresa o implícitamente. Controversias para las que sólo en el privilegiado espacio que forman las Organizaciones de integración se han previsto controles judiciales<sup>7</sup>. Más allá dicho control de legalidad

6. Vid. por todos M. ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, "El arreglo...", cit., nota 1, pp. 87-92; G. MALINVERNI, "The settlement ...", cit. nota 1.

7. Instaurados en el ámbito de Organizaciones de integración económica, el *Tribunal de Justicia de la Unión Europea* y el *Tribunal del Pacto Andino* —y posiblemente el futuro Tribunal del MERCOSUR— tienen por misión garantizar el respeto del derecho comunitario en la interpretación y aplicación de los tratados constitutivos de las Organizaciones de las que traen origen (arts. 164 TCE y 1 del Tratado de creación del Tribunal Andino). Se ha concebido así un sistema de recursos destinado a confiar a dichos tribunales el pleno control de la legalidad de los actos normativos de las instituciones comunitarias, que se proyecta tanto sobre sus actuaciones: *recurso de nulidad* (arts. 173 TCE y 17 del Estatuto del Tribunal Andino), como sus omisiones: *recurso por inactividad*, (art. 176 TCE); sistema que se completa con dos vías procesales de carácter incidental: la *excepción de ilegalidad* (art. 184 TCE) y la *cuestión prejudicial* (arts. 177 TCE y

es inexistente o muy débil, como muestra el estrecho margen dejado a la jurisdicción de la Corte de La Haya para examinar la legalidad de los actos de los órganos de las Naciones Unidas y de los Organismos especializados a la luz de sus Cartas constitutivas, que a lo sumo podrá emitir una *opinión consultiva* sobre tal *cuestión jurídica*. El examen de la experimentación y efectos del recurso a la CIJ en su vertiente consultiva (arts. 96 de la Carta de NU y 65 del Estatuto de la Corte) permiten, en efecto, valorar las limitaciones que acusa este remedo de control de constitucionalidad, entre las que cabe destacar: a) los Estados carecen por esta vía de legitimación activa; sólo la Asamblea, el Consejo de Seguridad y otros órganos de NU o de Organismos especializados autorizados por la Asamblea disponen de legitimación para solicitar una opinión consultiva; b) nadie puede forzar la libre decisión de los órganos competentes en el ejercicio de esta facultad, por lo que resulta obvio subrayar las dificultades inherentes a la solicitud de dictámenes que versen sobre la eventual inconstitucionalidad de una resolución adoptada por la misma mayoría; y, como colofón, c) el dictamen de la Corte carece estatutariamente de efectos jurídicos vinculantes; cosa distinta será que ciertos instrumentos acepten como *definitiva* la opinión de la Corte con el objeto de zanjar otras controversias en las que son partes Organizaciones<sup>8</sup>. Tampoco ha sido concebida la Corte de La Haya para ejercer tal control en el ejercicio de su *función contenciosa*, según ha puesto en evidencia el asunto *Lockerbie*, sometido a la CIJ mediante demandas paralelas de Libia (de 3 de marzo de 1992) contra los Estados Unidos y el Reino Unido<sup>9</sup>;

28 del Estatuto del Tribunal Andino); *vid.* entre nosotros los recientes trabajos de G.C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, "El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Granada, 1993, p. 373; J.M. FARAMIÑÁN GILBERT, "El control de la legalidad comunitaria: El recurso de nulidad y el recurso por omisión", *El Derecho ...*, *cit.*, p. 453; C. ESCOBAR HERNÁNDEZ, *El recurso por omisión ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Madrid, 1993; D. RUIZ-JARABO COLOMER, *El juez nacional como juez comunitario*, Madrid, 1993.

8. *Infra* nota 11. En general, sobre la jurisdicción consultiva de la Corte de La Haya, véase S. SCHWEBEL, "Was the capacity to request an advisory opinion wider in the PCIJ than it is in the ICJ? *BYIL*, 1991, pp. 77 y ss.

9. En efecto, la Corte (Ordenanzas de 14 de abril de 1992) negó *prima facie* las medidas provisionales demandadas por Libia a la vista de que las mismas entraban en colisión con la acción decidida por el Consejo de Seguridad contra Libia en la res. 748 (1992), lo que no le ha impedido, sin embargo, considerarse competente para conocer del fondo de la controversia. ¿Será éste el

2) Entre la Organización y sus funcionarios, controversias sobre los derechos de éstos o relativas a sus condiciones de empleo que son solventadas: a) bien por tribunales administrativos *ad hoc*, como lo son el *Tribunal Administrativo de NU* (cuya jurisdicción alcanza, además de a la ONU, a la OACI y a la OMI) y el *Tribunal Administrativo de la OIT* (cuya jurisdicción se extiende a la mayoría de los Organismos Especializados del sistema de NU<sup>10</sup> y cuyos fallos son susceptibles de someterse a revisión de la CIJ (arts. 11 del Estatuto del TANU y 12 del Estatuto del TAOIT<sup>11</sup>); b) bien por el propio tribunal de Justicia de

momento, se preguntan algunos, entre los que se cuentan Jueces que han añadido opiniones separadas y disidentes a las citadas Ordenanzas (SHAHABUDEEN, LACHS, BEDJAOUI y WEERAMANTRY), de que la Corte pueda –deba– examinar si los actos del órgano político estuvieron de acuerdo con la Carta, marco de constitucionalidad intrínseca y extrínseca al que se refiere de manera expresa y en estos términos el artículo 257. La bienintencionada tentación desborda, no obstante, las actuales posibilidades del sistema; Véase entre nosotros los trabajos de M.P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, "¿De maximis non curat praetor ...? El Consejo de Seguridad y el TIJ en el asunto Lockerbie", *REDI*, 1992-2, pp. 327 y ss.; E. ORIHUELA CALATAYUD, "La actuación del Consejo de Seguridad de la ONU en el asunto Lockerbie: Paradigma de *incontrolable* abuso de poder", *REDI*, 1992-2, pp. 395 y ss.; V. ABELLÁN HONRUBIA, "La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Fundamento jurídico y discrecionalidad", *Homenaje al Prof. M. Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pp. 3 y ss.; R. CASADO RAIGON, "Consideraciones sobre el control de las decisiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas", *ADI*, 1994, pp. 335 y ss.; A.G. LÓPEZ MARTÍN, "Embargo y bloqueo aéreo en la práctica reciente del Consejo de Seguridad: Del conflicto del Golfo al caso de Libia", *REDI*, 1994-1, pp. 39-59. Véase también *infra* el epígrafe II, B.

10. FAO, UNESCO, OMS, UIT, OMM, OMPI, ONUDI, UPU, así como, de otra parte, a la OIEA, OMT y el GATT. El BIRF, estableció su propio tribunal administrativo el 30 de abril de 1980; de forma que, de los organismos especializados, sólo el FMI y el Fondo Monetario para el Desarrollo Agrícola aceptan la competencia de una jurisdicción administrativa internacional que resuelva tales controversias.

11. Es precisamente éste uno de los supuestos en los que, de acuerdo con tales preceptos, las opiniones consultivas de la CIJ tendrán efectos obligatorios, *vid.* A. PEÑARANDA, "La reforma de las sentencias de los Tribunales Administrativos internacionales", *REDI*, 1986, pp. 591-611; F.X. PONS RAFOLS, *La revisión por el TIJ de los fallos del TANU*, segundo ejercicio de concursos a prof. titular, Barcelona, febrero 1995. Pero no es el único. La atribución de efectos vinculantes a los dictámenes de la CIJ es un recurso en alza en relación con litigios en los que están implicadas Organizaciones debido a la incapacidad de éstas para ser partes en contenciosos ante el Alto Tribunal; así ocurre en acuerdos de sede (*ad ex.* Acuerdo entre NU y EEUU, de 1947), sobre privilegios e inmunidades (*ad ex.* Convención sobre privilegios e inmunidades de NU, de

la Organización, como es el caso del Tribunal de Justicia de la UE (art. 179 TCE), competencia básicamente ejercida hoy por el *Tribunal de primera instancia* agregado a aquél (art. 168A TCE<sup>12</sup>;

3) Entre los órganos de la misma Organización, controversias que afectan a la determinación del área de sus respectivas competencias<sup>13</sup>; así como entre

4) Entre diferentes Organizaciones con los mismos o similares objetivos. La impresionante proliferación de Organizaciones interestatales, sea de fines generales o específicos, universales o regionales, la diversificación de sus estructuras y medios de acción y, con ellos, su creciente papel en los más diversos ámbitos de las relaciones internacionales, son datos suficientemente elocuentes de la posible colisión en el ejercicio de sus respectivas competencias (*ad ex.* entre la ONU y la OEA, o entre la CE y el GATT, Organización Mundial de Comercio desde el 1 de enero de 1995<sup>14</sup>).

Circunscrito nuestro estudio a la acción institucional de las Organizaciones internacionales en el arreglo de controversias entre sus miembros, conviene asimismo precisar que los caracteres atribuidos a tal acción adquiere tonalidades diferentes según que

1946), o incluso, en convenciones multilaterales generales, como es el caso de la Convención de Viena de 1986 sobre Derecho de Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre éstas, que somete a dictamen obligatorio de la Corte las controversias que afecten a la incompatibilidad de un tratado con *ius cogens* (art. 66.2.f); *vid.* R. AGO, "Binding advisory opinions of the ICJ", *AJIL*, 1991, pp. 439-451; y "Les avis consultatifs *obligatoires* de la CIJ: problèmes d'hier et d'aujourd'hui", *Mél. Virally*, París, 1991, pp. 9-24; CH. DOMINICE, "Le reglement juridictionnel du contentieux externe des Organisations Internationales", *Mél. Virally, cit.*, pp. 2256 y ss.

12. H. JUNG, "El Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas: aspectos de la ampliación a dos órganos de la jurisdicción comunitaria", *RIE*, 1989-2, pp. 339-374; T. MILLET, *The Court of First Instance of the European Communities*, Londres, 1990.

13. Véase sobre el particular los trabajos de M. VIRALLY, "La valeur juridique des recommandations des organisations internationales", *AFDI*, 1956, pp. 66 y ss.; y "Les actes unilatéraux des Organisations internationales", *Droit International. Achievements and prospects*, M. Bedajoui (ed.), París, 1991, pp. 241 y ss.

14. Véase A. MARÍA ÁVILA, J.A. CASTILLO URRUTIA y M.A. DÍAZ MIER, *Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay*, Madrid, 1994, especialmente pp. 181 y ss, y 250 y ss; así como E.U. PETERSMANN, "The mid-term review agreements of the Uruguay Round and the 1989 improvements to the GATT dispute settlement procedures", *GYIL*, 1989, pp. 280 y ss.; A.F. LOWENFELD, "Remedies along with rights: Institutional reform in the new GATT", *AJIL*, 1994, pp. 477 y ss.





nos situemos del lado de las Organizaciones de fines generales o en el de aquéllas que los tienen específicos. Habiendo sido concebidas las primeras para el mantenimiento de la paz, sea a nivel mundial (II) o regional (III), la solución pacífica de las controversias entre sus miembros es su principal razón de ser, confluendo todas sus actividades, directa o indirectamente, a la satisfacción de tal finalidad. En cambio, para las segundas es una actividad más de la cooperación interestatal en la que se inscribe su actividad, estando por eso su interés centrado en las controversias que se susciten en relación con la aplicación o interpretación de las *reglas de la Organización*, en particular, lo expresa o implícitamente previstos en sus instrumentos constitutivos, sus decisiones y resoluciones adoptadas de acuerdo con estos así como su práctica establecida<sup>15</sup>.

## II. EL ARREGLO DE CONTROVERSIAS EN LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

### A. *Controversias y situaciones susceptibles de quebrantar la Paz y seguridad internacionales*

"Mantener la paz y seguridad internacional", he ahí el propósito primero que la Carta de Naciones Unidas enuncia (art. 1.1) y en relación al cual todos los demás fines deben concebirse como sus necesarias consecuencias, principalmente el arreglo pacífico de las controversias entre sus Estados miembros. Se trata de las dos caras de la misma moneda, de principios *siameses* que no pueden subsistir el uno sin el otro<sup>16</sup>.

15. Véase en este sentido la definición que de las *reglas de la Organización* ofrecen importantes instrumentos internacionales, como la Convención de 1975 sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales, art. 1.34; y la Convención de 1986 sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre éstas, art. 2.1, j.

16. *Vid. supra* las notas 4 y 5. Sobre el arreglo de las controversias en la Carta de las Naciones Unidas, véanse entre otros PH. JESSUP, "Parliamentary diplomacy: an examination of the legal quality of the rules of procedures of organs in the United Nations", *R. des C.*, 1956-I, pp. 185 y ss.; A. GROSS, "International Organization and collective security: changing values and priorities", *R des C*, 1973-I, t. 138, pp. 413 y ss.; A. BOLINTINEANU, "Methods

Ahora bien, bajo el prisma del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, el enfoque dado al arreglo pacífico de las controversias en la Carta de las Naciones Unidas tiene un *debe* y un *haber*. Pasa factura en la medida en que a la Organización sólo le interesan las controversias cuya persistencia sea susceptible de poner en *peligro la paz y seguridad internacionales* (art. 33), y ello siempre que el asunto no sea *esencialmente* de la jurisdicción interna de los Estados (art. 2.7); las controversias *internas* o las internacionales *menos graves* se moverán en el sobreentendido del recurso a medios pacíficos —los que las partes consideren oportunos— para su eventual solución. Como contrapartida, la Organización es competente para prevenir y eliminar *situaciones* que puedan conducir a fricciones internacionales o dar origen a controversias capaces de provocar *quebrantamientos de la paz* (arts. 1.1, 11.3, 12.1, 34 y 35<sup>17</sup>, estado de alarma que será la chispa que activará el mecanismo institucional<sup>18</sup>. La extensión de competencias a situaciones facilita y vigoriza la intervención de la Organización, al permitirle: 1) *aliviar* la cuestión calificadora en la identificación de las partes y el objeto de la controversia; 2) *esquivar* el límite de la jurisdicción interna de los Estados, expresado en el artículo 2.7 de la Carta; y, como colofón 3) *extirpar* un peligro en embrión antes de que tome cuerpo y estalle en violencia física<sup>19</sup>.

Conscientes de la importancia que para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tiene la *prevención* de controversias y situaciones, Naciones Unidas ha emprendido en el último lustro una clara y decidida labor normativa para activar y

to strengthen the role of the United Nations in the peaceful settlement of International disputes", *L'adaptation des structures et méthodes des Nations Unies*, Coloquio de la ADI, La Haya, 1985, pp. 91 y ss.; G. BOSCO, *La soluzione delle controversie giuridiche internazionali nel quadro delle Nazioni Unite*, Padua, 1989; F. ORREGO VICUÑA, "The settlement of disputes and conflict resolution in the context of a revitalized role for the United Nations Security Council, *The development of the role of the Security Council*, R.J. Dupuy (ed.) Coloquio ADI, La Haya, 1992, 41; A. BADIA MARTÍN, *El arreglo pacífico de controversias en la Organización de Naciones Unidas*, Barcelona, 1994.

17. Sobre la evolución de la noción de controversias y situaciones en el seno de NU, así como la indisiociabilidad de tales términos con el fin del mantenimiento de la paz de la Organización, véase el reciente trabajo de A. BADIA MARTÍN, *El arreglo pacífico ...*, cit. nota 16, en pp. 31-33 y 63 y ss.

18. *Vid. infra* el epígrafe B, b).

19. Véase en este sentido A. REMIRO BROTONS, *Lecciones de Derecho Internacional Público. I. Principios fundamentales*, Madrid, 1982, p. 251.



mejorar las funciones que a tal fin le confiere su Carta constitutiva. Buena prueba son las Declaraciones adoptadas por consenso en el seno de la Asamblea General sobre: la *prevención y la eliminación de controversias y situaciones que puedan amenazar la paz y la seguridad internacionales* y sobre el *papel de las Naciones Unidas en esta esfera* (res. 43/51, de 5 de diciembre de 1988)<sup>20</sup>, y la *determinación de los hechos por las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales* (res. 46/59, de 9 de diciembre de 1991)<sup>21</sup>.

La *diplomacia preventiva* es, asimismo, piedra angular del *Programa de Paz* diseñado por el Secretario General en su informe de 17 de junio de 1992, a la que define como como: "las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o mas partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y a que éstos se extiendan"<sup>22</sup>. Presidida pues por el neto y contundente mensaje de que los esfuerzos de Naciones Unidas

20. Véase el comentario de T. TREVES, "La prévention des conflits internationaux dans la déclaration adoptée en 1988 par l'AG de l'ONU", *AFDI*, 1988, pp. 436 y ss.

21. Obsérvese, asimismo, que uno de los puntos neurálgicos del programa de actuación del *Decenio para el Derecho Internacional*, declarado abierto por la Asamblea General a partir de 1990 (res. 44/23, de 17 de noviembre de 1989), lo constituye la promoción de medios y métodos para el arreglo pacífico de las controversias entre los Estados miembros; véase el comentario que de tal evento hace A. DASTIS en *REDI*, 1990-2, pp. 705-709. Como contribución al *Decenio*, el Secretario General ha elaborado, con la colaboración del Comité Especial de la Carta y del fortalecimiento de las Naciones Unidas, un *Manual sobre el arreglo pacífico de controversias internacionales* (A/46/33, suplemento 33, 16 de agosto de 1991), cuyo principal propósito explicitado es servir de ayuda a los Estados en la elección y práctica de los procedimientos que a tal fin hay a su disposición; véase el comentario a este respecto de A. BADIA MARTÍN, en *REDI*, 1992-1, pp. 266-269.

22. El *Programa* ha sido elaborado por Boutros-Ghali a invitación de los quince miembros del Consejo de Seguridad en su primera reunión en la cumbre (declaración de 31 de enero de 1992), si bien, al trápico de estudio propuesto por el Consejo, en materia de diplomacia preventiva (*diplomacy preventive*, (III), establecimiento y mantenimiento de la paz (*peace-making*, IV, y *peace-keeping* (V), el Secretario General ha añadido una noción nueva en el lenguaje de Naciones Unidas, la consolidación de la paz después de los conflictos (*peace-building*, VI); *vid.* S. TORRES BERNÁRDEZ, "Perspectivas en la contribución de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: comentarios y observaciones sobre la declaración de los miembros del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992", *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios homenaje al prof. M. Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pp. 727 y ss.

por la paz, la justicia y la seguridad internacionales han de sobrevolar el espacio de la mera amenaza militar para prever en los orígenes su posible desencadenamiento (político, económico, social, humanitario, medioambiental ...), el *Programa de Paz* de Boutros-Ghali articula la acción *preventiva* en torno: 1) al desarrollo de *medidas tendentes a fomentar la confianza* (establecimiento de misiones civiles y militares; creación de centros regionales de reducción de peligros ...; 2) el recurso presto a la *determinación de los hechos* pertinentes a fin de eliminar una controversias o apaciguar una situación; 3) el fortalecimiento de los canales de información que, bajo el denominado sistema de *alerta rápida*, permita determinar la existencia de una amenaza a la paz y establecer las medidas adecuadas para sofocarla; 4) el impulso de la *ayuda humanitaria*; y 5) el despliegue de *zonas desmilitarizadas*<sup>23</sup>. El concepto de diplomacia preventiva auspiciado por el Secretario General responde, en definitiva, al viejo adagio de *más vale prevenir que curar*.

Las medidas *profilácticas* propuestas por Boutros-Ghali han recibido el eco favorable de la comunidad internacional. La Asamblea General las ha compendiado en su resolución 47/120, de 18 de diciembre de 1992, que aneja su particular *Agenda por la Paz (diplomacia preventiva y cuestiones conexas*<sup>24</sup>, en la que hace votos de seguir estudiando el resto de recomendaciones formuladas por el Secretario General en su más amplia *Agenda por la Paz*. Por su parte, el Consejo de Seguridad ha aplaudido y se ha mostrado dispuesto a ejecutar las recomendaciones del Secretario, especialmente las dirigidas al logro del arreglo *pronto, justo y duradero* de los conflictos internacionales<sup>25</sup>, mientras que algunos

23. Apartado III del *Programa de Paz* (A/47/277 S/24111); *vid.* asimismo los comentarios de H. THIERRY, "L'Agenda pour la paix et la Charte des Nations Unies", en *The development of the role of the Security Council*, Coloquio de la ADI de La Haya, R.J. Dupuy (ed.), 1992, pp. 375 y ss.; C. SCHRICKE, "L'Agenda pour la Paix de Boutros-Ghali: Analyse et premières réactions", *AFDI*, 1992, pp. 11-31; y A. BADIA MARTÍN, *ob cit.* nota 16, pp. 77-80.

24. *Vid.* en *RDI*, 1993-2, p. 554; así como el comentario a este respecto de P. GARGIULO, "Le Nazioni Unite di fronte alla sfida del duemila: L'Agenda per la Pace", *La Comunità Internazionale*, 1993-3, pp. 571-586.

25. En efecto, el *Programa de Paz* de Boutros-Ghali ha dado lugar a sucesivas declaraciones del Presidente del Consejo de Seguridad durante 1992 y 1993 [en 1992 el 30 de junio (S/242210), 29 de octubre (S/24728), 30 de noviembre (S/24872) y 30 de diciembre (S/2425036), y en 1993, el 28 de enero (S/25184), 26 de febrero (S/25344), 31 de marzo (S/25493), 30 de abril (S/25696) y 28 de mayo (S/25859)], en las que, si bien existen reticencias en

de sus miembros permanentes han tomado ya la iniciativa de poner a disposición del Secretario General los medios humanos y materiales necesarios para emprender una eventual *acción preventiva* <sup>26</sup>. Al tiempo, el Secretario General ha elaborado, el 15 de junio de 1993, un nuevo informe encaminado a poner en conocimiento de los Estados miembros las acciones emprendidas en la aplicación del *Programa de Paz* de conformidad con las indicaciones recibidas de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad<sup>27</sup>.

Todavía es pronto, sin embargo, para lanzar las campanas al vuelo. La crónica de las áreas de conflicto recientes (Yugoslavia, Ruanda, Somalia, Haití ...) nos mueven a mantener entre interrogantes los frutos que puedan cosecharse de los esfuerzos de Naciones Unidas por hacer de la seguridad mundial un sólido edificio en el que los *pilares coercitivos*, mantenimiento de la paz (*peace-making*) y establecimiento de la paz (*peace-keeping*), incardinados en las acciones a tomar en el marco del Capítulo VII de la Carta), estén cimentados en medidas preventivas (*preventive diplomacy*) y culminados por una acción en pro de la consolidación de la paz (*peace building*), actuaciones cuyo espacio natural se sitúa en el Capítulo VI de la Carta. La complementariedad y sincronía en la actuación de los órganos de Naciones Unidas en el

cuanto a la puesta en práctica de las propuestas acerca de la activación de los artículos 43 y 47 de la Carta y la creación de *unidades de activación de la paz* (acciones en todo caso enmarcadas en el capítulo VII de la Carta), si se ha mostrado una clara voluntad de activar las medidas recomendadas en el ámbito de la *diplomacia preventiva* y la *consolidación de la paz*; véase especialmente las Declaraciones de 30 de noviembre de 1992 y de 30 de abril y 28 de mayo de 1993, y el comentario que de las mismas hace C. SCHRICKE, "L'Agenda pour la Paix ...", *cit.* nota 23, pp. 23-27.

26. Véase, por ejemplo, el proyecto franco-británico sobre *diplomacia preventiva* de 29 de septiembre de 1993, así como el acuerdo de 11 de septiembre de 1994 entre el Reino Unido, los Estados Bálticos (Lituania, Letonia y Estonia) y los Escandinavos (Finlandia, Noruega y Suecia) para crear un batallón de mantenimiento de la paz que se propone sea operativo en 1996, *vid.* en *RGDIP*, 1994, p. 973, también *infra* nota 27.

27. A/47/965, S/25944, de 15 de junio de 1993. En este mismo informe el Secretario General se felicitaba de la creación de grupos de Estados miembros constituidos informalmente como, según se les ha denominado, "Amigos del Secretario General", los cuales han jugado un importante papel en la solución de conflictos tales como el del Salvador, Haití y Afganistán. Lo importante de la formación de tales grupos es que proveen al Secretario de un forum informal para el intercambio de puntos de vista y opiniones así como suministrar un soporte diplomático; *vid.* en *La Comunità Internazionale*, 1993-3, pp. 628-640.

ámbito de sus respectivas competencias en materia de arreglo pacífico de las controversias, será un primer y decisivo paso al respecto.

## B. *Los órganos de Naciones Unidas y sus competencias*

### a) *La responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad*

El Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas confiere competencias en la solución de controversias y situaciones a dos de sus órganos principales: el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. Su jurisdicción es concurrente, si bien la *responsabilidad primordial* con la que ha sido investido el Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (art. 24.1) inevitablemente se proyecta en la esfera de arreglo pacífico<sup>28</sup>.

Los límites impuestos a la intervención de la Asamblea General en el Capítulo IV de la Carta son concluyentes de su subordinación respecto del Consejo de Seguridad. Así, la Asamblea: 1) no hará recomendación alguna mientras el Consejo esté desempeñando las funciones que le asigna la Carta con respecto a una controversia o situación, a no ser que lo solicite el propio Consejo (art. 12.1); y 2) deberá deferir al Consejo toda cuestión que requiera acción (art. 11.2), área en la que el órgano restringido tiene el monopolio<sup>29</sup>. A tales limitaciones explícitas ha de unirse la generalidad con la que, en el Capítulo IV de la Carta, han sido descritas las competencias de la Asamblea en materia de arreglo pacífico (arts. 10, 11 y 14), frente a la especificidad de las

28. Véase R. HIGGINS, "The place of International Law in the settlement of disputes by the Security Council", *AJIL*, 1970, pp. 1 y ss.; I.B. SOHN, "The Security Council's role in the settlement of international disputes", *AJIL*, 1984, pp. 402 y ss.; J.A. CARRILLO SALCEDO, "El Consejo de Seguridad y el mantenimiento de la paz: aspectos recientes", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1992, pp. 33 y ss.

29. Sobre tal distribución de competencias entre el Consejo y la Asamblea, véase la opinión consultiva de 20 de julio de 1962 sobre *ciertos gastos de las Naciones Unidas*, *CIJ, Recueil* 1962, pp. 164-165.



asignadas al Consejo en el Capítulo VI a los mismos efectos (arts. 33 a 38)<sup>30</sup>.

La práctica de Naciones Unidas ha acentuado la primacía que la Carta reconoce al Consejo de Seguridad y la actual entente entre sus miembros permanentes no ha hecho sino alentar la consolidación de esta tendencia<sup>31</sup>. No deja de ser significativo que la Declaración del Presidente del Consejo de 31 de enero de 1992, hecha al término de la primera *Reunión en la cumbre* de sus quince miembros sobre "La responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", silencie las funciones de la Asamblea en materia de arreglo pacífico<sup>32</sup>.

Competencia *primordial* no debe, sin embargo, ser confundida con *exclusiva*. La *Declaración de Manila* (1982), la *Declaración sobre la prevención y eliminación de controversias y situaciones* (1988) y la *Agenda por la Paz* adoptadas por la Asamblea General (1992), aun partiendo del primordial papel atribuido por la Carta al Consejo, subrayan el que corresponde a la Asamblea en la prevención y eliminación de controversias y situaciones, no sólo a fin de salvar la eventual parálisis del sistema provocada por el veto de un miembro permanente del Consejo —si bien hoy excepcional en otro tiempo la regla—, sino también como instancia de aliento, apoyo y coordinación de las actividades emprendidas por la Organización en esta esfera<sup>33</sup>. Como órgano plenario, los esfuerzos de todos los Miembros de Naciones Unidas es una baza que juega a su favor en la consecución de este objetivo.

Imparable parece ser, en cualquier caso, el desarrollo de las funciones político-diplomáticas atribuidas y/o ejercidas por el Secretario General de las Naciones Unidas, pues de mero

30. J.A. CARRILLO SALCEDO, "El Consejo de Seguridad ..., *cit.* nota 23; A. BADIA MARTÍN, *cit.* nota 16, pp. 33 y ss.

31. F. ORREGO VICUÑA, "The settlement of disputes and conflict resolution in the context of a revitalized role for the United Nations Security Council", en *The development of the role of the Security Council*, R.J. Dupuy (ed.), Coloquio de la Academia de DI de La Haya, 1992, pp. 41 y ss.

32. Véase en este sentido S. TORRES BERNÁRDEZ, "Perspectivas en la contribución... *cit.* nota 22 en pp. 749 y ss.

33. Véase el apartado II epígrafe 3º de la *Declaración de Manila* (res. 37/10, de 15 de noviembre de 1982); así como el apartado 1, epígrafes 16 a 19, de la *Declaración sobre la prevención y eliminación de controversias y situaciones que pueden amenazar la paz y la seguridad internacionales y sobre el papel de las NU en esta esfera* (res. 43/51, de 5 de diciembre de 1988).

*instigador* del sistema de arreglo (art. 99) o *factórum* del Consejo o la Asamblea (art. 98), ha pasado a ser una primera instancia en la solución de situaciones conflictivas y controversias internacionales<sup>34</sup>. La predisposición de la Organización hacia el fortalecimiento de la *diplomacia preventiva* y la adopción de medidas de *consolidación de la paz* subrayan esta orientación, manifestada ya en décadas precedentes.

En atención a estas consideraciones, examinaremos: quiénes están legitimados para activar el sistema de arreglo pacífico previsto en el Capítulo VI de la Carta (b); la naturaleza de las decisiones adoptadas en dicho ámbito por el Consejo y la Asamblea (c); y las funciones ejercidas por los órganos competentes en la solución de controversias y situaciones (d).

#### b) *La activación del sistema de arreglo*

La actuación del *Consejo de Seguridad* y la *Asamblea General* en materia arreglo pacífico puede excitarse por múltiples vías:

1) *Por propia iniciativa*: a) del Consejo de Seguridad, que puede *investigar* toda controversia o situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia (art. 34) y exhortar a los interesados a una solución pacífica (art. 32.2 y 36); y b) de la Asamblea General, que puede discutir cualquier asunto o cuestión en la esfera de la prevención y el arreglo pacífico de controversias y situaciones (arts. 10, 11 y 14)<sup>35</sup>;

2) *En virtud de un llamamiento recíproco*: a) la Asamblea General puede así demandar la atención del Consejo hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y seguridad internacionales (art. 11.3), como frecuentemente ha venido haciendo en asuntos relativos a la discriminación racial y la descolonización<sup>36</sup>; y b) el Consejo de Seguridad puede igualmente

34. R. LAVALLE, "The inherent powers of the Nations Unies Secretary-Generale in the political sphere: A legal analysis", *NILR*, 1990, núm. 1, pp. 22 y ss.; y J. PÉREZ DE CUÉLLAR, "The role of the secretary-general" *United Nations divided World*, A. Roberts y B. Kingsbury (ed.) Oxford, 1991.

35. Véase *infra* el epígrafe d.

36. Por ejemplo, urgiendo el proceso de descolonización de Namibia (res. 42/14B (1987), que condujo a su independencia en 1990.





someter a consideración de la Asamblea toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (art. 11.2) y solicitar su recomendación al respecto (art. 12.1)<sup>37</sup>;

3) *A solicitud de un Estado Miembro*, sea o no parte en la controversia, esté o no directamente implicado en la situación (art. 35.1). Aunque será normal que la activación del mecanismo institucional lo provoque parte directamente interesada, ejemplos no faltan en los que la iniciativa la han tomado terceros Estados<sup>38</sup>;

4) *A instancia de un Estado no Miembro*, si bien será preciso que éste: a) sea parte en la *controversia*; y b) acepte de antemano las obligaciones de arreglo pacífico impuestas por la Carta (art. 35.2)<sup>39</sup>. La ausencia de partes *extrictu sensu* en las *situaciones* las excluye de esta vía de acceso al sistema; a la misma conclusión cabe llegar de los supuestos contemplados en los artículos 37.1 y 38 de la Carta.

La primacía del *Consejo de Seguridad* se pone no obstante de relieve por el interés demostrado por la Carta acerca de que sea, en particular, su intervención la que soliciten:

1) *Cualquiera de las partes en una controversia que vean en su continuación una amenaza a la paz y seguridad internacionales*, las cuales *deben* someterla al Consejo visto el fracaso de otros medios de arreglo (art. 37.1). Es así por lo que la *Declaración de Manila* (1982) recuerda a los Estados Miembros la transcendencia que tiene el cumplimiento de esta *obligación* para que el Consejo pueda desempeñar, plena y eficazmente, su primordial función de mantenimiento de la paz. Conviene, por otra parte, precisar que si bien el tenor del artículo 37 de la Carta parece exigir una iniciativa conjunta, no hay tal; la posibilidad que tienen las partes de dirigirse unilateralmente al Consejo en virtud del art. 35.1 y la misma práctica de la Organización lo confirman<sup>40</sup>;

37. Así lo hizo el Consejo cuando solicitó la convocatoria de un período extraordinario de sesiones del órgano plenario para tratar de la cuestión de Palestina (res. 44 (1948)).

38. Por ejemplo, fueron Méjico y Noruega los que sometieron a la consideración del Consejo el conflicto entre Irán e Irak en 1980.

39. Camino que, por ejemplo, fue el que siguió Corea del Sur para demandar, en 1983, la atención del Consejo respecto del incidente provocado por la destrucción del Boing 747 de la compañía Korean-Air-Lines por un avión militar soviético

40. En este sentido, véase la denuncia que en 1946 planteó ante el Consejo de Seguridad el Reino Unido contra Albania tras los incidentes ocurridos en el estrecho de Corfú.



2) *Todas las partes en una controversia* pueden, asimismo, solicitar la intervención del Consejo de Seguridad a los efectos de llegar a un arreglo pacífico (art. 38). Debe señalarse –y así lo ha hecho el Secretario General en el *Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados*– que al mediar el consentimiento de todos los interesados las facultades del Consejo se extienden a controversias en las que no ha de estar necesariamente en juego la paz y seguridad internacionales.

Excepcionales son hasta la fecha las ocasiones brindadas al Consejo de Seguridad para actuar a solicitud de todas las partes implicadas en la controversia<sup>41</sup>. Cabe por tanto esperar que, en aras de satisfacer las metas que se ha marcado Naciones Unidas en la esfera preventiva, los Estados recurran a las previsiones del artículo 38 de la Carta con más frecuencia. La *Declaración sobre la prevención y la eliminación de controversias y situaciones* (1988) hace votos de que así sea: "los Estados interesados deberían considerar la posibilidad de recurrir a los órganos competentes de las Naciones Unidas con miras a obtener consejos o recomendaciones sobre los medios de prevenir una controversia o situación".

3) *El Secretario General* puede, por su parte, llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier *asunto* –controversia o situación– que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (art. 99), función de *iniciativa* que el Secretario viene cumpliendo con eficacia y prontitud<sup>42</sup>;

Haciéndose eco de la práctica imperante, la *Declaración sobre la prevención y la eliminación de controversias y situaciones* (1988) amplía las facultades que la Carta le confió expresamente al Secretario General, pues lo instituye como instancia directa a la que pueden recurrir los Estados interesados en demanda de su actuación, bien sea la de prevenir al Consejo de Seguridad (art.

41. Sólo cabe así anotar las solicitudes separadas de India y Pakistán sometiendo al Consejo de Seguridad la cuestión relativa al Estado de Jammu y Cachemira (1948).

42. Entre numerosos ejemplos, cabe citar la solicitud por el Secretario General, el 15 de agosto de 1989, de la convocatoria urgente del Consejo de Seguridad a raíz de la alarmante escalada de violencia en Beirut (Líbano). Más recientemente, en abril de 1994, Boutros-Ghali ha dirigido una misiva al Consejo solicitando el replanteamiento de la actuación de la ONU en Ruanda (S/1994/470), lo que dio lugar a la res. 912 del Consejo de Seguridad modificando el mandato de MUNUAR, *vid. en RGOIP*, 1994, p. 744.



99), bien la de actuar por propia iniciativa en la solución de tal controversia o situación<sup>43</sup>.

c) *La adopción de recomendaciones en el marco del Capítulo VI de la Carta*

La intervención de los órganos competentes de Naciones Unidas en el manejo de controversias o situaciones no supone, sin embargo, la puesta en marcha de un mecanismo de arreglo que logre ponerle fin mediante una decisión vinculante. El instrumento puesto en manos del Consejo de Seguridad y la Asamblea General es la *recomendación*. En el caso del Consejo de Seguridad, sus facultades *decisorias* solo podrán brotar cuando la controversia o situación, en virtud de una progresiva deterioración, supongan una *amenaza real* para la paz, penetrando así en el ámbito del capítulo VII de la Carta. Ciertamente las recomendaciones que la Asamblea y, especialmente, el Consejo hagan conforme al Capítulo VI pueden ser políticamente muy persuasivas, pero en términos jurídicos, la única obligación que cabe imputar a las partes se reduce a examinarlas de buena fe y obrar en consecuencia.

En las recomendaciones adoptadas por el Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VI, *los Estados parte en una controversia se abstendrán de votar*, dice el artículo 27.3 de la Carta, disposición que alcanza a todos sus miembros, permanentes o no. Se comprenderá que el objetivo originario de la excepción fue atajar el riesgo de que el veto de un miembro permanente paralizara el sistema de arreglo. No fue difícil, sin embargo, burlar tan razonable excepción, no sólo porque en un mundo bipolar los Grandes estuvieron tan interesados en las

43. La res. 43/51 dice así: "Si un Estado o Estados directamente interesados en una controversia o situación recurrieran al Secretario General, éste debería responder rápidamente e instar a esos Estados a que buscaran una solución o arreglo por medios pacíficos de su elección de conformidad con la Carta y ofrecer sus buenos oficios o cualquier otro medio a su disposición, según juzgara conveniente"; más aún "El Secretario General debería considerar la posibilidad de dirigirse a los Estados directamente interesados en una controversia o situación con objeto de impedir que se convirtiera en una amenaza para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales"; véase también *infra* el epígrafe d.



controversias de sus clientes y aliados como en las propias, sino también porque, según la interesada interpretación literal del artículo 27.3 que prosperó, la excepción no alcanza a *situaciones* y la calificación de un caso como *situación* o *controversia* se ha considerado una cuestión sustantiva sujeta a la regla de la unanimidad<sup>44</sup>.

Liberado en la actualidad el Consejo de Seguridad de la constante amenaza de veto de sus miembros permanentes, el riesgo de eludir la obligatoria abstención del artículo 27.3 puede ser otro: la actuación unánime de los Grandes recomendando una partidista solución a controversias o situaciones en las que están implicados hasta los huesos. Sirva como botón de muestra la res. 731 (1992) en la que, unánimemente, el Consejo de Seguridad se hizo eco de las actas de acusación de tres de sus cinco miembros permanentes –Estados Unidos, Reino Unido y Francia– para, según se desprende de su contexto, reclamar de Libia la extradición de sus nacionales presuntamente culpables de la destrucción del yumbo de la Pan-Am sobre el cielo del pueblo escocés de Lockerbie y el avión de la UTA sobre el Níger. Sea cual sea la opinión que merezca el comportamiento libio, lo cierto es que el Consejo, actuando más como órgano judicial que político, se apartó de las normas de Derecho internacional en materia de extradición y de los mecanismos previstos para el arreglo de las controversias en el Convenio de Montreal sobre represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1971), en vigor entre todos los implicados<sup>45</sup>.

Salvar la parálisis del sistema de arreglo fue también el objeto de algunas iniciativas emprendidas por la Asamblea General en plena *guerra fría*, con escaso éxito por cierto. La primera consistió en la creación de una *Comisión Interina* (también denominada

44. T. TAVERNIER, "L'abstention des Etats parties à la différend: l'article 27.3 *in fine* de la Charte. Examen de la pratique", *AFDI*, 1976, pp. 283 y ss.; y A. REMIRO BROTONS, *ob. cit.* nota 19, p. 253.

45. Véanse los trabajos citados en la nota 9, así como E. McWHINNEY, "The International Court as emerging Constitutional Court and the Co-ordinate UN Institutions (Especially the Security Council): Implications of the Aerial Incident at Lockerbie", *CYIL*, 1992, 261; T.M. FRANCK, "The powers of appreciation": Who is the ultimate guardian of UN legality?", *AJIL*, 1992, 519; F. BEVERIDGE, "The Lockerbie affair", *ICLQ*, 1992, 907; G. GAJA, "Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le nouveau ordre mondial", *RGDIP*, 1993, 297.



*Pequeña Asamblea* <sup>46</sup>, destina a ocuparse entre los períodos de sesiones del órgano plenario de las controversias y situaciones presentadas a su consideración. Sobre la base del informe de la Comisión la Asamblea aprobó un mecanismo destinado a establecer una lista de expertos para constituir comisiones de investigación o conciliación<sup>47</sup>, que jamás se utilizó. La Comisión dejó de reunirse en 1952. Otro paso en falso en la misma dirección lo constituyó la adopción de la celebre res. 377 (V), *Unión pro Paz*, cuya invocación, vistas las acusaciones de inconstitucionalidad respecto de algunas de las facultades que se atribuía la Asamblea General<sup>48</sup> se ha limitado al contexto del arreglo pacífico de determinadas controversias o situaciones<sup>49</sup>.

d) *Las funciones desempeñadas por los órganos competentes*

La recomendatoria intervención del Consejo de Seguridad o la Asamblea General puede ir dirigida:

1) A instar a los interesados a una solución pacífica mediante la experimentación de los métodos de arreglo tradicionales, sean políticos o jurisdiccionales (arts. 33.2 y 36.1, por lo que hace al Consejo; arts. 11.1 y 2 y 14 respecto de la Asamblea); tal actuación puede así concebirse como de *agentes indirectos* en la solución de la controversia o situación.

2) A ejercer, por sí o por personas u órganos designados al efecto, una labor de buenos oficios, mediación, investigación o conciliación (art. 36.1), a fin de, si lo estiman necesario en aras del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, aconsejar los términos de arreglo que consideren apropiados (art. 37.2 en relación con el Consejo; y art. 14 para la Asamblea); con lo que el papel de la organización se verá entonces elevado al de *agente directo* de tal arreglo.

46. Res. 111 (II).

47. Res. 268 (III).

48. La inconstitucionalidad material de la res. 377 originó, en efecto, uno de los debates más vivos en Naciones Unidas debido a las facultades que se atribuyó el órgano plenario para recomendar una acción coercitiva, lo que rompía los equilibrios institucionales acordados en San Francisco.

49. Por ejemplo, en los asuntos de Egipto (1956), Hungría (1956), Líbano (1958), en el conflicto entre India y Pakistán (1971), Jordania (1980), Afganistán (1980), Namibia (1981).

Dos directivas de sentido común impone la Carta al Consejo de Seguridad —que por analogía cabe aplicar a la Asamblea General— respecto de su facultad de recomendar los métodos de ajuste apropiados: a) tomar en consideración todo procedimiento que las partes hubieren adoptado para el arreglo de su controversia (art. 36.2); y b) tener en cuenta que, como regla general, las controversias de orden jurídico deben someterse a la Corte Internacional de Justicia de conformidad con su Estatuto (art. 36.3).

El artículo 36.3 de la Carta fue experimentado por vez primera cuando el Consejo de Seguridad sugirió al Reino Unido y Albania la sumisión a la CIJ de su controversia sobre los incidentes del estrecho de Corfú<sup>50</sup>. La demanda paralela que Grecia planteó ante el Consejo de Seguridad y la CIJ contra Turquía en relación con el asunto de la delimitación de su plataforma continental en el Mar Egeo (10 de agosto de 1976), limitó la recomendación del Consejo a sugerir que se siguieran teniendo en cuenta los esfuerzos de la Corte en la solución de la controversia<sup>51</sup>. Desde entonces, sólo en relación con el asunto de la delimitación de la plataforma continental entre Libia y Malta, el Consejo contempló la más tímida posibilidad de recomendar procedimientos jurisdiccionales, sin mencionar *expressis verbis* cuáles<sup>52</sup>. La Asamblea General, por su parte, sólo en una ocasión mencionó el recurso preferente al arreglo judicial<sup>53</sup>. En cualquier caso, la facultad concedida por la Carta al Consejo en el artículo 36.3 es simplemente recomendatoria para las partes, lo contrario supondría la instauración indirecta de la jurisdicción obligatoria de la Corte de La Haya para las controversias que los órganos políticos de Naciones Unidas tuvieran por conveniente<sup>54</sup>.

50. Res. 22 (1947).

51. Res. 395, 25 de agosto de 1976.

52. Cfr. sesión del Consejo de 4 de septiembre de 1980.

53. Res. 1497 (XV) y 1661 (XVI), relativas a la controversia italo-austriaca sobre el estatuto de los habitantes de lengua alemana de la provincia italiana de Bolzano.

54. Véase en este sentido las opiniones individuales de los jueces BASDEVANT, ÁLVAREZ, WINIARSKI, ZORICIC, DE VISSCHER, BADAWIPACHA y KRILOV, a la s. de la CIJ de 25 de marzo de 1948 en el asunto del *estrecho de Corfú*. Véase también S. SCHWEBEL, "Relations between the International Court of Justice and the United Nations", *Mélanges M. Virally*, París, 1991, pp. 431 y ss.



El Consejo de Seguridad ha perdido una buena oportunidad para aplicar el artículo 36.3 de la Carta al asunto *Lockerbie*, ya no sólo debido al matiz jurídico de la controversia, sino también a la vista de que el Convenio de Montreal sobre represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1971), en vigor entre las partes implicadas, prevé la sumisión de las controversias que surjan en su aplicación o interpretación a medios de arreglo pacífico, incluido el recurso a la Corte Internacional de Justicia (art. 14 del Convenio de Montreal)<sup>55</sup>.

Tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General están, además, legitimados por la Carta para solicitar de la Corte Internacional de Justicia una *opinión consultiva* sobre *cualquier cuestión jurídica* (art. 96.1), y nada impide que esa cuestión sea una *controversia* o *situación* bajo el examen de los órganos mencionados. No es ésta, sin embargo, una vía a la que se haya acudido con frecuencia. El Consejo de Seguridad tan sólo en una ocasión ha solicitado de la Corte su opinión consultiva<sup>56</sup>, y de los dictámenes demandados por la Asamblea General sólo dos han estado directamente relacionados con cuestiones que afecten a controversias entre los Estados miembros<sup>57</sup>. Es por eso que la *Declaración de Manila* (1982) y la *Declaración sobre la prevención y la eliminación de las controversias y situaciones* (1988), anima a los órganos legitimados a solicitar opiniones consultivas en relación con controversias y situaciones sometidas a su examen<sup>58</sup>. La *Agenda por la Paz* de Boutros-Ghali (1992) va más lejos al

55. *Cláusula compromisoria* en la que precisamente se ha basado Libia para depositar en la Secretaría de la Corte, el 3 de marzo de 1992, sendas demandas contra Estados Unidos y el Reino Unido; *vid. supra* las citas de las notas 9 y 45.

56. En relación con las *consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia de Africa del Sur en Namibia*, dictamen de 11 de junio de 1971.

57. CIJ, dictámenes de 30 de marzo de 1950, sobre la *interpretación de los tratados de paz*, y de 16 de octubre de 1975, sobre la *condición del territorio del Sahara Occidental*.

58. En este sentido, la *Declaración de Manila* (res. 37/10) exhorta a los órganos de las Naciones Unidas y a los organismos especializados a "estudiar la conveniencia de aprovechar la posibilidad de solicitar opiniones consultivas de la CIJ sobre las cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades" (apartado II, epígrafe 5 de la Declaración). De la misma forma, la *Declaración sobre la prevención y la eliminación de controversias y situaciones* (res. 43/51), llama la atención del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General acerca de "la aplicación de las disposiciones de la Carta relativas a la posibilidad de solicitar una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre cualquier cuestión jurídica" (epígrafes 15 y 19 de la Declaración).

demandar una vieja aspiración del Secretario General: la preceptiva autorización de la Asamblea General, de acuerdo con el art. 96.2 de la Carta, para que también el Secretario pueda solicitar de la Corte opiniones consultivas sobre cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades; demanda que hasta la fecha no ha obtenido respuesta positiva.

La práctica de la Organización muestra, por tanto, que los procedimientos de ajuste recomendados son generalmente de carácter político, sin que para ello se haya evacuado la opinión de la Corte Internacional de Justicia<sup>59</sup>.

Como *agente directo*, el Consejo de Seguridad está expresamente facultado por la Carta para iniciar en todo momento una *investigación* acerca de si la prolongación de la controversia o situación es susceptible de poner en peligro la paz y seguridad internacionales (art. 34) y, sobre esa base, decidir si es oportuno recomendar los términos de arreglo (arts. 36.1 y 37.2). La decisión de investigar unos hechos es una facultad que el Consejo sí ejerce con frecuencia<sup>60</sup>. La competencia implícita que a los mismos efectos confieren a la Asamblea General los artículos 11 y 14 de la Carta se ha hecho expresa en la *Declaración sobre la prevención y la eliminación de las controversias y las situaciones* (1988), la cual exhorta a la Asamblea a fomentar actividades de determinación de los hechos a fin de ejercer eficazmente sus funciones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales<sup>61</sup>. La *Declaración sobre la determinación de los*

59. Medios políticos fueron, por ejemplo, los sugeridos por el Consejo de Seguridad a Irán e Irak, a los que se exhortó la aceptación de cualquier ofrecimiento adecuado de mediación, conciliación o el recurso a los organismos regionales competentes (res. 479 (1980); o más recientemente los que en un primer estadio de la controversia se aconsejaron a Ruanda y Uganda, a las que el Consejo señaló la necesidad de lograr una solución política negociada en el marco de los acuerdos de paz firmados en Arusha (res. 812 (1993)). Negociaciones diplomáticas es, asimismo, la vía que la Asamblea General ha venido recomendando a las partes en la cuestión del Sahara occidental (res. 43/33, de 22 de noviembre de 1988).

60. Así por ejemplo, en virtud de la res. 496 (1981), el Consejo de Seguridad decidió el envío de una Comisión, integrada por tres de sus miembros, a las islas Seychelles para determinar las circunstancias en que se había verificado una invasión de mercenarios y discernir las responsabilidades dinamantes.

61. Según dice expresamente la citada Declaración (res. 43/51), "Si se hubiera señalado a su atención una controversia o situación, la Asamblea General debería considerar la posibilidad de incluir en sus recomendaciones, de conformidad con el artículo 11 y con sujeción al artículo 12 de la Carta, la de





*hechos*, adoptada por la Asamblea General en 1991, Res. 46/59, de 9 de diciembre, enfatiza asimismo la importante función preventiva que los órganos políticos de Naciones Unidas pueden llevar a cabo mediante el recurso presto a este procedimiento de arreglo .

Precedido o no del recurso a la investigación de los hechos, tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General pueden ejercer, normalmente a través de una comisión *ad hoc*, funciones de *buenos oficios, mediación o conciliación*<sup>62</sup>. Significativo es, en este sentido, la adopción por la Asamblea General de la res. 44/415, en la que se invita a los Estados miembros a recurrir a la denominada *comisión de buenos oficios, mediación o conciliación de las Naciones Unidas*<sup>63</sup>. Tal comisión podrá establecerse, en cada caso concreto, cuando así lo acordaren los Estados partes en una controversia o, con el consentimiento de éstos, sobre la base de una recomendación del Consejo de Seguridad, la Asamblea General, o tras las consultas que celebraren los Estados partes en la controversia con el Secretario General.

Cabe asimismo subrayar como, cada vez con más frecuencia, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad se sirven de las previsiones del artículo 98 de la Carta para confiar al *Secretario General* —o a su(s) representante(s)— labores de arreglo pacífico: a) sea para la *determinación de unos hechos*<sup>64</sup>; b) sea para ejercer una misión de *buenos oficios o mediación*<sup>65</sup>.

que se hiciera un mayor uso de los mecanismos para la determinación de los hechos" (epígrafe 18).

62. Significativa ha sido, por ejemplo, la mediación de la ONU entre el Gobierno y la Unión Revolucionaria Nacional de Guatemala, iniciada en enero de 1944 y que dio lugar al acuerdo de paz concluido en enero del mismo año y cuya verificación se ha confiado a Naciones Unidas; RGDIP, 1994, p. 435.

63. Res. 44/415, de 4 de diciembre de 1988, que aneja el documento sobre el recurso a una comisión de buenos oficios, mediación o conciliación en las Naciones Unidas.

64. Por ejemplo, de acuerdo con la res. 598 (1987) el Consejo de Seguridad pidió al Secretario General que examinara la responsabilidad del conflicto entre Irán e Irak. Por su parte, la Asamblea General ha solicitado del Secretario la investigación sobre la utilización de armas químicas y bacteriológicas cuando un Estado Miembro le proporcione información al respecto (res. 44/115B, de 15 de diciembre de 1989) Más recientemente, por res. 935 de 1 de julio de 1994, el Consejo de Seguridad demandó del Secretario General la creación de una comisión de encuesta encargada de identificar los responsables de los actos de genocidio cometidos en Ruanda, la cual quedó constituida el 28 de julio de 1994



Ahora bien, el fortalecimiento del papel del Secretario General en la prevención y eliminación de controversias y situaciones no sólo se ha debido a las misiones confiadas por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. Son numerosos los supuestos en los que el Secretario ha tomado las riendas en la adopción de medidas a tales efectos que, más tarde, el Consejo y la Asamblea se han limitado a rubricar. Actividades de *determinación de los hechos, consultas y conversaciones con las partes, participación y prestación de asistencia en las negociaciones, verificación de la ejecución del acuerdo convenido, control de procesos electorales*, servir de cordón umbilical en la acción conjunta de Naciones Unidas con *organismos regionales*, son, entre otras, las funciones que viene desempeñando con éxito el Secretario General, directamente o por conducto de representantes especiales designados al efecto. La *Declaración sobre la prevención y eliminación de controversias y situaciones* (1988) ha dado carta de naturaleza jurídica a la iniciativa del Secretario en esta esfera. Tras admitir su competencia para recibir las llamadas de auxilio de los Estados interesados, la Declaración de 1988 pone de relieve su inmediata consecuencia: las facultades del Secretario General para recomendar a los Estados los medios de solución de su controversia y a ofrecerles sus buenos oficios, mediación o cualquier otro medio a su disposición, según juzgue conveniente. Por su parte, la *Declaración sobre la determinación de los hechos por las Naciones Unidas* (1991) confiere al Secretario General competencias

y compuesta por tres miembros africanos: ATSU-KOFFI ANEGA (Togo), HABOO DOEMG (Guinea) y SALIFOU FOMA (Malí).

65. Por ejemplo, en la liberación de los rehenes de Estados Unidos en Teherán (ress. 475 (1979) y 461 (1979) del Consejo de Seguridad); en la organización de una Conferencia de Paz sobre la situación de Oriente Próximo (res. 45/68 de la Asamblea General); en relación con la situación de conflicto armado en América central (ress. 44/10 y 45/15 de la Asamblea General); acerca de cuestiones relacionadas con la libre determinación de los pueblos en sus distintas acepciones: Malvinas (ress. 43/24 de la Asamblea General); Namibia (ress. 43/26 de la Asamblea y res. 643 (1989) del Consejo); Sahara occidental (res. 621 (1988) del Consejo y res. 45/21 de la Asamblea); Timor Oriental (res. 45/507 de la Asamblea); la isla Mayote de las Comoras (res. 45/11 de la Asamblea General) ... *Vid.* T.M. FRANK, "The good offices function of the UN Secretary General", *United Nations Divided World*, A. Roberst y B. Kingsburey (ed.), Oxford, 1991, pp. 143-182.



expresas para poner en marcha este procedimiento, bien por propia iniciativa bien previa solicitud de los Estados interesados<sup>66</sup>.

Cuando las recomendaciones de los órganos competentes no son seguidas o se aplican sin fruto y la controversia o situación es *realmente* susceptible de poner en peligro la paz y seguridad internacionales, llegará el momento de que el Consejo de Seguridad recomiende los *términos de arreglo que considere apropiados* (art. 37.2). Tratándose de un órgano eminentemente político, no es ocioso recordar que el Consejo de Seguridad ha de proceder en el desempeño de sus funciones de acuerdo con los propósitos de la Carta de Naciones Unidas (art. 24.4) y que ésta, al enunciarlos, dispone que el arreglo pacífico de las controversias se hará "de conformidad con los principios de la justicia y el Derecho internacional" (art. 1.1). Propósitos y principios que son los que, según se acusa, ha violado el Consejo de Seguridad en su parcial y acelerada actuación en el asunto *Lockerbie*, sin que para controlarlo la Carta prevea control alguno de constitucionalidad<sup>67</sup>.

### III. EL ARREGLO DE LAS CONTROVERSIAS EN LOS ORGANISMOS REGIONALES

Las organizaciones regionales cuyo ámbito material se centra en el mantenimiento de la paz y la seguridad en una zona determinada, están interesadas en la solución pacífica de los conflictos locales que puedan perturbarlas y, a tales efectos, prevén en sus textos constitutivos mecanismos regionales de arreglo a cuya experimentación aboga la Carta de Naciones Unidas (art. 33). Tal es el caso de la *Carta de la Organización de Estados Americanos* (firmada en Bogotá en 1948 y enmendada por los Protocolos en vigor de Buenos Aires de 1967 y de Cartagena de Indias de 5 de diciembre de 1985), del *Pacto de la Liga de Estados Arabes* (firmado en El Cairo en 1945) y de la *Carta de la Organización para la Unidad Africana* (firmada en Addis-Abeba en 1963). Mención aparte merece el arreglo de las controversias concebido en el seno de la *Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en*

66. Véase, por ejemplo, la decisión de Boutros-Ghali de enviar una misión de determinación de los hechos a la República de Georgia, acción que fue aplaudida después por el Consejo de Seguridad (res. 876 (1993)).

67. Véase *supra* las notas 9, 45 y 55.



*Europa*, convertida ya en Organización internacional. Entes regionales que, en cualquier caso, no cuentan con mecanismos de arreglo distintos a los puestos a disposición de las Naciones Unidas.

### A. *La Organización de Estados Americanos*

A imagen y semejanza de la Organización mundial, la *Carta de la OEA* confiere competencias en materia de arreglo pacífico a dos de sus órganos principales: al *Consejo Permanente* y a la *Asamblea General* (arts. 84 a 87). la *Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas*, creada en 1967 por el Protocolo de Buenos Aires para auxiliar al Consejo, fue suprimida en 1985 por el Protocolo de Cartagena de Indias. *Buenos oficios*, *mediación*, *investigación de los hechos* y, a lo sumo, *conciliación*, son los instrumentos jurídicos de acción de la Organización (arts. 23 a 25)<sup>68</sup>.

Como complemento de la Carta de la OEA (art. 26), se suscribió el mismo día que ésta el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (*Pacto de Bogotá*), en el que entre otros procedimientos se prevé el recurso unilateral a la Corte Internacional de Justicia, en combinación o no con la previa experimentación del procedimiento de conciliación y el recurso facultativo al arbitraje (arts. XXXI y XXXII). El reducido número de partes en el Pacto (menos de la mitad de los Estados americanos, entre los que no se cuentan Estados de la importancia de los EEUU, Argentina, Venezuela y El Salvador, que denunció el Pacto en 1973) y la cantidad y calidad de las reservas formuladas por los que sí lo son, han limitado su experimentación ante la CIJ a una ocasión (la del asunto de las *acciones armadas fronterizas y transfronterizas*, Nicaragua c. Honduras, CIJ, s. 30 de diciembre 1988).

68. Sobre el arreglo de las controversias en la Carta de la OEA véase A. REMIRO BROTONS, *La hegemonía norteamericana, factor de crisis de la OEA*, Publicaciones del Real Colegio de Bolonia, Zaragoza, 1972; A.A. CASCADO TRINIDADE, "Mécanismes de règlement pacifique des différends en Amérique centrale: de Contadora a Esquipulas II", *AFDI*, 1987, pp. 798 y ss.; F. ORREGO VICUÑA, "A la recherche d'un nouveau rôle pour l'Organisations des Estats Américains": L'Protocole d'admmendements de 1985 de la Charte", *AFDI*, 1987, pp. 784 y ss.; J. CHILD (ed.), *Regional cooperation for development and the peaceful settlement of disputes in Latin America*, La Haya, Bostón, Londres, 1987; R. ZACKLIN, *L'ONU et la situation en Amérique centrale*, Etudes de CEDIN, núm. 4, 1988.



Influido seguramente por los éxitos cosechados por el Secretario General de NU en materia de arreglo pacífico, el *Protocolo de Cartagena de Indias* (1985) atribuyó al *Secretario General de la OEA* similares facultades a las confiadas a su homólogo por la Carta de NU<sup>69</sup>, en concreto, la de llamar la atención del Consejo Permanente y de la Asamblea de la OEA sobre toda cuestión que, a su juicio, pueda suponer una amenaza a la paz y la seguridad del continente o al desarrollo de los Estados miembros (art. 116 del Protocolo). Al mismo tiempo, se ha asistido a un incremento de las funciones del Secretario de la Organización americana en esta esfera, siendo él —o su(s) representante(s)— al que le ha correspondido, por ejemplo, supervisar las misiones de observación de la Organización en los procesos electorales en Nicaragua (1989), El Salvador (1990), Paraguay (1990), Suriname (1990) Haití (1990-91) y Perú (1992-93); actuaciones que se han conducido en coordinación con Naciones Unidas, representada a la sazón por su Secretario General.

El proceso de revisión de la Carta de la OEA sigue abierto. En diciembre de 1992, su Asamblea General adoptó el *Protocolo de Washington* por el que, entre otras cosas, se pretende imponer la suspensión del ejercicio del derecho a participar en los órganos de la Organización regional a todo Estado miembro cuyo gobierno no se hubiere instituido por procedimientos democráticos. Se pretende de esta manera dar contenido a los objetivos de promoción y consolidación de la democracia en el continente que la Organización ya manifestó en la *Declaración de Santiago* (1991) y que posteriormente ha reiterado en la *el Protocolo de Managua* (10 de junio de 1993). Estos Protocolos aún no han entrado en vigor (para ello se requiere su ratificación por dos tercios de los Estados miembros y, a finales de 1994, sólo cinco de ellos han dado este paso<sup>70</sup>), pero si tal ocurre ya se han establecido sus consecuencias: la simbiótica relación entre la aplicación de aquélla sanción y la adopción por la Organización de medidas de arreglo —o acciones— tendentes al restablecimiento del concepto de democracia que

69. H. CAMINOS y R. LAVALLE, "New departures in the exercise of inherent powers by the UN and OAS Secretaries General: the Central American situation", *AJIL*, 1989, pp. 395 y ss.; véase también *supra* II, B.

70. Bahamas, Canadá y los Estados Unidos de América han ratificado el Protocolo de Washington y el Protocolo de Managua; además, Argentina y El Salvador han manifestado su consentimiento en vincularse por el primero, mientras que Bolivia y México lo han hecho ya por el segundo; *vid.* en *ILM*, 1994-4, pp. 981 y ss.



sustenten la mayoría de sus miembros. El objetivo que se persigue es a primera vista legítimo, la cuestión está en saber si su satisfacción estará sometida al *agravio comparativo* —el *doble rasero*— al que tan proclive ha sido la Organización, aplicándose allí y desde el momento en que el acceso al poder de un gobierno supuestamente *antidemócrata* rompa una relación de dependencia. Ciertos miembros ya se han opuesto sin embargo a este *derecho de ingerencia en favor de la democracia*.

### B. *La Liga de Estados Arabes y la Organización para la Unidad Africana*

El *Pacto de la Liga Arabe* (firmado en El Cairo en 1945) confiere facultades arbitrales a su único órgano plenario: el Consejo, cuyas decisiones son en este ámbito obligatorias para las partes (art. 5.1)<sup>71</sup>. Dos son, sin embargo, las condiciones requeridas para la intervención arbitral del Consejo: el compromiso de las partes en la controversia y que ésta no se refiera a la independencia, la soberanía o la integridad territorial de los Estados Miembros (art. 5.1). ¿Hay quien dé más?<sup>72</sup>. Sólo pues ante una diferencia susceptible de provocar la guerra entre dos Estados miembros o entre uno de ellos y otro que no lo es, el Pacto de la Liga faculta al Consejo para prestar sus buenos oficios sin el consentimiento de aquéllos (art. 5.3). Bajo esta cobertura, el Consejo ha venido ejerciendo a través de comisiones *ad hoc* del mas alto rango funciones de buenos oficios, mediación e investigación<sup>73</sup>. Ha de advertirse, sin embargo, que en la conmemoración del 50º aniversario de la Liga (celebrado en el Cairo en

71. Sobre el arreglo de las controversias de acuerdo con las previsiones del Pacto de la Liga véase H. AL-HASSOUNAH, *The League of Arab States and regional disputes*, Leyde, 1976; G.K.A. OFUSU-AMAAH, "Regional enforcement of International obligations: Africa", *ZaöRV*, 1987, pp. 81 y ss.; T. MULUWA, "The peaceful settlement of disputes among African States 1963-1983: some conceptual issues and practical trends", *ICLQ*, 1989, pp. 299 y ss.

72. De hecho, tal compromiso especial sólo se ha prestado en una ocasión, cuando Siria y Líbano sometieron al Consejo de la Liga su controversia sobre cuestiones de extradición (1949), finalmente zanjada por el arbitraje *ad hoc* de los Gobiernos de Arabia Saudí y Egipto.

73. Como los ejercidos por el Alto Comité compuesto por los Jefes de Estado de Argelia, Marruecos y Arabia Saudí fue encargado, en 1989, de promover la adopción de reformas políticas en Libia)



marzo de 1995) su Secretario General (Esmat Abdel-Ueguid) reconoció la parálisis a la que se ve sometida la Organización debido a las secuelas de la guerra de Irak ("el más duro golpe asestado a la unidad del pueblo árabe", según afirmó Abdel-Meguid), y a otros conflictos territoriales entre sus Estados miembros (Egipto y Sudán; Arabia Saudí y Yemen) Jordania y Siria; Qatar y Bahrein, que han preferido someter su contencioso territorial a la CIJ antes que a los mecanismos de la Liga.

La *Organización para la Unidad Africana* (OUA) ha seguido los pasos de la Liga en materia de arreglo pacífico de las controversias. La *Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje* que con carácter permanente prevé su Carta fundacional, firmada en 1963 en Addis-Abeba (art. 19), e instituyó el Protocolo de El Cairo de 1964, dejó de constituirse en 1977, siendo reemplazada provisionalmente por un *Comité ad hoc de arreglo pacífico*<sup>74</sup>. Al tiempo, el Consejo de Ministros y la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA han ejercido, directamente o por intermedio de terceros del más alto rango, misiones de buenos oficios, mediación, o investigación de los hechos respecto de numerosas controversias<sup>75</sup>.

Recientemente, sin embargo, la OUA ha dado un paso más al crear el denominado *mecanismo para la prevención, gestión y el arreglo de los conflictos*, adoptado por la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización en su reunión de El Cairo el 30 de junio de 1993<sup>76</sup>. Integrado por representantes de la misma Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno, elegidos por un año en atención a un reparto regional equitativo (pár. 17 de la Declaración), el *mecanismo* recién instaurado ha sido facultado, como principal función preventiva, para poner en pie misiones civiles y militares de observación y verificación de los conflictos del continente (pár. 15), debiendo en todo caso recurrir a los servicios de Naciones Unidas, de conformidad con las previsiones

74. Sobre el arreglo de las controversias en la Carta de la OUA, véase T. ELIAS, "The Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration of the OUA", *BYIL*, 1964, pp. 336 y ss.; B. BOUTROS-GHALI, *L'Organisation de l'Unité Africaine*, París, 1968; E. JOUVE, *L'Organisation de l'Unité Africaine*, París, 1984.

75. Por ejemplo, la Conferencia de la OUA creó un Comité de Jefes de Estado sobre el Sahara occidental con el fin de encontrar una solución al conflicto en curso entre Marruecos y el Frente Polisario.

76. Vid. M.C. DJIENA WEMBOU, "A propos du nouveau mécanisme de l'OUA sur les conflits", *RGDIP*, 1994, pp. 377 y ss.



de la Carta, cuando fuera precisa una acción internacional colectiva (pár. 16).

C. *La Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa: los mecanismos de arreglo pacífico nacidos a su amparo*

En Europa, la *guerra fría* congeló el nacimiento de una organización regional de características similares a las descritas. La creación en occidente de varias organizaciones interestatales: la Unión Europea Occidental (1948), la Alianza Atlántica (1949), el Consejo de Europa (1949) y las Comunidades Europeas (1951 y 1957), sólo parcialmente cubrieron aquel vacío, pues al carecer de competencias generales en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad, su interés por la solución de controversias entre sus miembros se limitó a tener, bien un carácter coyuntural (en la UEO y la OTAN<sup>77</sup>, bien constreñido a la institucionalización de las surgidas en la aplicación e interpretación de sus tratados constitutivos o de los actos adoptados de acuerdos con ellos (como es el caso de la Unión Europea<sup>78</sup>, bien auspiciando en el seno de la Organización la concertación de tratados generales de arreglo pacífico, como los gestados por el Consejo de Europa a través de la Convención de 29 de abril de 1957<sup>79</sup>.

Desvanecida la confrontación Este-Oeste y, con ella, la hostilidad de Oriente a métodos de arreglo por intermedio de terceros, la *Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa* (CSCE) ha ido poco a poco dando forma y contenido en el último lustro a la genérica obligación de arreglo pacífico asumida por sus participantes en el Acta Final de Helsinki (1975), y

77. Por ejemplo, confiando al Secretario General de la Organización la misión de buenos oficios en algún litigio.

78. cf. arts. 170 y 171 del TCE; *vid.* la referencia bibliográfica de la nota 7.

79. Véase sobre el particular, M.O. WIEDERKEHR, "Les clauses de règlement des différends dans les conventions et accords du Conseil d'Europe", *AFDI*, 1978, pp. 942 y ss.; I. SEIDL-HOHENVELDERN, "Le règlement des différends en Europe au-delà du Marche Commun (Convention européenne du 29 avril 1958 et autres moyens), en *Le règlement pacifique des différends internationaux en Europe: Perspectives d'avenir*, D. Bardonet (ed.), Coloquio de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, 1990, pp. 173 y ss.



sentando así las bases para la instauración de un todavía incipiente *sistema regional europeo de solución de controversias* <sup>80</sup>.

A la sombra de las líneas generales de actuación establecidas en la *Carta de París para la Nueva Europa*, firmada en 1990 por los Jefes de Estado y de Gobierno de la CSCE, los primeros pasos en pro de la creación de instituciones y métodos de arreglo de controversias entre los Estados participantes en la CSCE se dieron en la reunión de expertos tenida en *La Valetta* (Malta) a principios de 1991.

Los compromisos de La Valetta prevén, en efecto, la intervención en dos tiempos: 1) del denominado *Mecanismo de la CSCE*, que se pondrá en pie mediante la unilateral solicitud de una parte en la controversia, si bien en su composición han de intervenir las dos; y 2) del *Comité de Altos Funcionarios de la CSCE*, al que cualquiera de las partes puede llamar la atención si, tras la intervención del Mecanismo, la controversia no logra ser resuelta en plazo prudencial. El paso es con todo modesto, siendo sus principales inconvenientes: a) la naturaleza política del documento que da vida a tales instituciones; b) la cascada de excepciones permitidas a su intervención, así las controversias relativas a la integridad territorial, la defensa nacional o la soberanía sobre el territorio terrestre, marítimo o aéreo; y, c) las limitadas funciones conferidas al Mecanismo, a caballo entre los buenos oficios y la mediación; sólo con el acuerdo de las partes

80. En general, sobre la evolución y desarrollo de los mecanismos de arreglo en el seno de la CSCE, véase en el Coloquio de la ADI sobre *Le règlement pacifique des différends internationaux en Europe: Perspectives d'avenir*, D. Bardonet (ed.), La Haya, 1990: A. YANKOV, "The Integration of Central and Eastern European States into a common European system for the peaceful settlement of disputes", pp. 447 y ss.; J. MRAZEK, "Third-party element in the peaceful settlement of international disputes in the framework of the CSCE process", pp. 609 y ss.; V.Y. GHEBALI, "La CSCE et la transformation des relations internationales en Europe", pp. 529 y ss., del mismo autor *La diplomatie de la détente: la CSCE, 1973-1989*, Bruselas, 1989. Además, los trabajos de G. BOSCO, "La CSCE e la soluzione pacifica delle controversie", *LCI*, 1991-3, pp. 559 y ss.; R. FABRI, "La CSCE et le règlement pacifique des différends: L'elaboration d'une methode", *AFDI*, 1991, pp. 297-314; E. DECAUX, *La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, París, 1992; del mismo autor, *Sécurité et coopération en Europe. Les textes officiels du processus de Helsinki (1973-1992)*, París, 1992; E. DECAUX y L.A. SICILIANOS (ed.), *La CSCE: dimension humaine et règlement des différends*, París, 1993; N. FERNÁNDEZ SOLA, *La dimension humana en la Conferencia sobre Seguridad y cooperación en Europa*, Madrid, 1993.

puede éste ejercer funciones de determinación de los hechos<sup>81</sup>. Prueba de su limitada eficacia es que, hasta la fecha, ni una de las múltiples controversias nacidas en Europa tras la desintegración del imperio soviético han sido sometidas al Mecanismo instituido en la CSCE<sup>82</sup>. Ahora bien, una de las principales virtudes de los compromisos de La Valetta fue abrir el camino para futuros acuerdos. Como los logrados en el Consejo de Estocolmo de la CSCE de diciembre de 1992.

Tres méritos cabe destacar de los acuerdos adoptados en el seno del Consejo de Estocolmo: 1) la simplificación de la designación de los miembros del Mecanismo previsto en La Valetta; 2) el establecimiento de un nuevo procedimiento de Conciliación de la CSCE, que se establecerá *ad hoc* ante la solicitud de las partes en una controversia, al tiempo que se autoriza al Consejo y al Comité de Altos Funcionarios de la CSCE a recomendar el recurso obligatorio a dicho procedimiento de conciliación cuando así se estime conveniente; y principalmente 3) la concertación de una Convención sobre la conciliación y el arbitraje en el seno de la CSCE, abierta a la firma en Estocolmo el 15 de diciembre de 1992<sup>83</sup> y en la que se preve la institución de una Corte de conciliación y de arbitraje.

81. L. FERRARI BRAVO, "Perspectives for the Valletta meeting", en *Le règlement pacifique des différends internationaux en Europe: Perspectives d'avenir*, D. BARDONNET (ed.), Coloquio de la Academia de Derecho Internacional, La Haya, 1990 pp. 633 y ss.; CH. LEBEN, "La creation d'un organisme CSCE pour le règlement des differends", *RGDIP*, 1991-4, pp. 857-880; J.A. PASTOR RIDRUEJO, "El mecanismo CSCE sobre solución de controversias (La Valetta, 8 de febrero de 1991)", *REDI*, 1991-2, pp. 564-66.

82. La manifestada disposición del Gobierno de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) para acudir a la lista de árbitros de la Corte Permanente de Arbitraje —o a un tribunal arbitral *ad hoc*—, competente para resolver la división de bienes y responsabilidades que puedan derivarse del conflicto yugoslavo (declaración de 30 de abril de 1993), no parece que tenga otro objeto que justificar su negativa a reconocer la jurisdicción de la *Comisión de Arbitraje* creada al amparo de la *Conferencia Internacional para la Paz en Yugoslavia (Comisión Badinter)*, constituida por la CE en el marco de la CSCE.

83. M.P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, "Nuevas perspectivas del arreglo pacífico de conflictos en Europa: Teoría y práctica", *RIE*, 1992-2, pp. 461-490; P. PUCCI DI BENISSICHI, "Equilibri convenzionali e sicurezza in Europa: Esiti e prospettive dei negoziati di ambito CSCE", *LCI*, 1993-2, pp. 227-234; G. NESI, "Soluzione pacifica delle controversie in Europa: recenti sviluppi nella CSCE", *LCI*, 1993-2, 235-177; L. CAFLISCH, "Vers des mecanismes pan-européens de règlement pacifique des différends", *RGDIP*, 1993-1, pp. 1-38; del mismo autor "Le règlement pacifique des différends internationaux à la lumière des



La *Corte de conciliación y de arbitraje* prevista en la Convención de 1992 tiene rasgos similares a la Corte Permanente de Arbitraje instituida en los Convenios de la Haya de 1899 y 1907 sobre solución pacífica de conflictos internacionales, de forma que se ha concebido la existencia de una "lista de árbitros" formada por las nominaciones de cada Estado parte, a los que se invita a designar dos conciliadores-árbitros por un período de seis años renovables, entre personas de reconocida competencia en materia de Derecho internacional y relaciones internacionales<sup>84</sup>; se trata asimismo de un sistema de arbitraje facultativo, en la medida en que sólo es experimentable tras el acuerdo *ad hoc* de las partes (*compromiso de arbitraje*) o mediante el juego de declaraciones concordantes hechas con antelación, en términos similares a las previstas para determinar la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia en virtud del artículo 36.2 de su Estatuto<sup>85</sup>.

#### IV. LAS RELACIONES DE LOS ORGANISMOS REGIONALES CON NACIONES UNIDAS EN EL ARREGLO PACÍFICO DE CONTROVERSIAS

La existencia de organismos regionales con el mismo objeto material que Naciones Unidas plantea la espinosa cuestión de la determinación del sistema de arreglo aplicable, regional o universal, respecto de las controversias entre Estados miembros en Organizaciones que cubran los dos ámbitos<sup>86</sup>.

bouleversements intervenus en Europe Centrale et en Europe de l'Est, *ADI*, 1993, pp. 17 y ss.

84. Cf. arts. 1, 3, 9 y 29 de la Convención.

85. Vid. L. CAFLISCH, "Vers des mecanismes pan-européens ...", *cit.* nota 83, en pp. 20 y ss.

86. Sobre las relaciones entre Naciones Unidas y los organismos regionales en materia de arreglo pacífico de controversias, véase H. SABA, "Les accords régionaux dans la Charte des Nations Unies", *R. des C.*, 1952-I, t. 80, pp. 635 y ss.; A.L. LEVIN, *The OAS and the UN: relations in the peace and security*, UNITAR, 1974; E.K. KOUASSI, *Les rapports entre l'ONU et l'OUA*, Brusellas, 1978; R. ZACKLIN, *L'ONU et la situation en Amérique centrale*, Études de CEDIN, núm. 4, 1988; G. BERRIDGE, *Return of the United Nations. Diplomacy in Regional conflict*, Londres 1991; G. MASTROJENI, "Recenti tendenze verso l'istituzionalizzazione dei mezzi diplomatici di soluzione delle controversie internazionali", *LCI*, 1992-1-2, pp. 214 y ss.

Conviene en este sentido subrayar que el recurso a *organismos o acuerdos regionales* es uno de los medios pacíficos mencionados en el artículo 33.1 de la Carta de NU, entre los que las partes en una controversia susceptible de poner en peligro la paz y seguridad internacionales han de buscar, *ante todo*, una solución. El artículo 52 de la Carta (ubicado en su Capítulo VIII "Acuerdos regionales") concreta aquel precepto al disponer: los Miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos y organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de los mismos antes de someterlas al Consejo de Seguridad. Se concibe así la intervención de los organismos regionales como una competencia, no *exclusiva*, sino de *primera instancia*: el recurso unilateral al Consejo de Seguridad por una de las partes en la controversia local supone la previa —e infructuosa— experimentación de los mecanismos regionales de arreglo (art. 37.1 de la Carta). Ahora bien, según ha puesto de relieve el prof. A. REMIRO BROTONS con la maestría que lo caracteriza, es menester advertir como del conjunto de las disposiciones aplicables de los Capítulos VI y VIII de la Carta se deduce que se trata de una prelación *relativa, controlada y limitada*, que acaba introduciendo en las relaciones entre las Naciones Unidas y los organismos regionales altas dosis de concurrencia y recíproca subsidiariedad<sup>87</sup>.

La prelación es *relativa* porque las partes en la controversia pueden, de común acuerdo, acudir al Consejo de Seguridad amparándose en el derecho reconocido por el artículo 38 de la Carta. Sería contrario a un principio elemental de lógica e igualdad soberana entre los Estados negar a los miembros de una organización regional una facultad que se reconoce a quienes no lo son. El mismo argumento vale para llamar la atención del Consejo de Seguridad por una de las partes en una controversia local sobre la base del artículo 35.1 de la Carta, lo que de inmediato se confirmará.

La prelación es *controlada* porque el Consejo de Seguridad conserva su potestad de *investigación* a fin de determinar si la prolongación de la controversia o situación pone en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacional; examen que

87. A. REMIRO BROTONS, *Derecho Internacional ...*, *ob. cit.* nota 19, pp. 254-255.



puede llevar a cabo, bien de oficio (art. 34), bien a instancia de parte en la controversia local (art. 35.1).

Sabidamente, el artículo 52.4 de la Carta ha salvado expresamente la aplicación de los artículos 34 y 35 en sus relaciones con la organización regional; lo que a su vez es indicativo de que la controversia local también puede someterse a consideración de la Asamblea General (art. 35.1 y 3). Será al Consejo o, en su caso, a la Asamblea a los que corresponderá decidir si tomar cartas en el asunto o tratar de excitar la actuación del foro regional, a cuyo desarrollo y promoción anima el artículo 52.3 de la Carta. No es una contradicción imponer a las partes en una controversia local la obligación de buscar arreglo, en primer lugar, a través de los organismos regionales y concederles, al mismo tiempo, la facultad de someterla a la atención, a su criterio, del Consejo de Seguridad o de la Asamblea. La observancia de la obligación y el ejercicio de la facultad permitirá a los órganos de NU seguir y supervisar el tratamiento deparado a una controversia local por las instancias regionales. El artículo 23 de la Carta de la OEA, en la versión renovada por el Protocolo de Cartagena de Indias (1985), asume tal control al afirmar que el papel que corresponde a la OEA como *foro de primera instancia* en las controversias locales, no afecta a los derechos y obligaciones de los Estados miembros de acuerdo con los artículos 34 y 35 de la Carta de Naciones Unidas.

La prelación es *limitada* porque, ineficaz el recurso a los organismos regionales, se impone la persecución del arreglo en el seno de Naciones Unidas, lo que no es sino la lógica consecuencia de la responsabilidad primordial que al Consejo de Seguridad corresponde en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional. El Consejo ha desarrollado por eso una práctica en virtud de la cual, aunque decida remitir el asunto al foro regional, lo mantiene inscrito en su orden del día a fin de intervenir de inmediato si considera que la prolongación de la controversia es *realmente* susceptible de poner en peligro la paz y seguridad internacional o, incluso, si una de las partes en la controversia considera que ha fallado el procedimiento regional. Nada impide, por lo demás, que la remisión al *organismo* vaya acompañada de recomendaciones de carácter general por parte del Consejo de Seguridad.

La forma en que la Carta articula las relaciones entre las Naciones Unidas y los organismos regionales se basa así en una deliberada ausencia de reparto de competencias desde el punto de



vista material, sin duda beneficiosa. El Secretario General de NU así lo ha subrayado y elogiado en su *Agenda por la Paz* (1992), al afirmar que ante la inevitable variedad de regiones y situaciones, apela a que la cooperación y la división del trabajo entre Naciones Unidas y la organización regional respectiva se aborde, según las realidades de cada caso, "con un espíritu de *flexibilidad y creatividad*", siempre, insiste, bajo el prisma de que la responsabilidad primordial reside en el Consejo de Seguridad<sup>88</sup>.

Los supuestos de coordinación y cooperación entre Naciones Unidas y los *organismos regionales* en la prevención y eliminación de controversias y situaciones se han multiplicado en el último lustro. Así, por ejemplo, con la OUA respecto de la descolonización del Sahara, y más recientemente en el conflicto de Ruanda<sup>89</sup>; con la Liga de Estados Arabes acerca de la situación de la República de Yemen<sup>90</sup>.

Debido a las turbulentas relaciones que en el pasado mantuvieron la ONU y la OEA, su actual cooperación en el arreglo de los conflictos interamericanos es la que mejor ilustra el espíritu de concordia que hoy reina entre los esfuerzos universales y regionales. Esta positiva colaboración ya se dio, por ejemplo, en relación con los conflictos de El Salvador y Nicaragua<sup>91</sup>, y se ha puesto de nuevo a prueba en la crisis interna de Haití, provocada por el golpe de estado del general Raoul Cédras (septiembre 1991) y la destitución del presidente constitucional Bertrand Aristide (elegido por una mayoría plebiscitaria del 67,48% de los votos emitidos). Considerando fallidos o, al menos, insuficientes los intentos regionales en pro de la restauración de la democracia en Haití<sup>92</sup>, el Presidente electo enarboló el Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas para llamar la atención de la Organización

88. A/47/277 S/24111, informe de 17 de junio de 1992.

89. Res. 812 (1993), 846 (1993), 876 (1993), 925 (1994) y 929 (1994) del Consejo de Seguridad, en las que se acepta y felicita la participación de observadores de la OUA en la Misión de NU en la región, si bien ha tenido que ser concluida recientemente sin éxito (febrero 1995).

90. Res. 814 (1993) y 924 (1994) del Consejo de Seguridad.

91. *Vid. supra* el epígrafe III, B.

92. Res. 1/91, 2/91 y 3/91 del Consejo Permanente de la OEA, por las que se recomendó a los Estados miembros el embargo comercial de la isla caribeña y el envío de una misión civil de apoyo). *Vid. Y. DAUDET*, "La ONU et la OEA en Haití et le Droit international", *AFDI*, 1992, pp. 89 y ss.



universal y requerir su colaboración con la OEA<sup>93</sup>. La respuesta de la Asamblea General de NU consistió en confiar a su Secretario General la adopción, en colaboración con la OEA, de las medidas pertinentes en la solución del conflicto haitiano, lo que se plasmó en el nombramiento por parte de los Secretarios Generales de ambas Organizaciones de un enviado conjunto<sup>94</sup>, a fin de que supervisara la *misión civil internacional* en la región (MICIVIH); bajo su vigilancia también quedó la *misión de mantenimiento de la paz* que con posterioridad aprobó el Consejo de Seguridad en atención al incumplimiento por el general Cédras del acuerdo de la Isla de Gobernadores por el que se comprometió a garantizar el retorno del Presidente Aristide<sup>95</sup>. Por desgracia, sus coordinados esfuerzos no lograron plenamente el fin pretendido, lo que dio lugar a la adopción por el Consejo de Seguridad de NU de la resolución que EEUU deseaba, la autorización para "la creación de una fuerza multinacional bajo control y comando unificado y, en este marco, la utilización de todos los medios necesarios para facilitar la salida de los militares golpistas"<sup>96</sup>. Las negociaciones entre Jimmy Carter y Raoul Cedras permitieron el regreso de Aristide (octubre 1994), asegurado no obstante mediante la *invasión pacífica* de 20.000 soldados norteamericanos. El 1 de abril de 1995 la *consolidación de la democracia* del país caribeño ha quedado bajo el control directo de Naciones Unidas, la cual ha desplazado a la zona una misión integrada por 6.000 *cascos azules* de los que 2.400 son estadounidenses.

En otro orden de consideraciones, conviene subrayar la laxitud que ha imperado estos últimos años en Naciones Unidas para calificar como *organismos regionales*, en el sentido del artículo 33 de la Carta, a Organizaciones que en puridad no lo son. Así ha venido ocurriendo en relación con la CSCE —Organización sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa desde 1995—, que ha aparecido en la lista abierta de *organismos regionales* de la

93. Véase la carta del Presidente Aristide al Secretario General de Naciones Unidas de junio de 1992.

94. M. Dante Caputo, exministro de Asuntos Exteriores de Argentina.

95. Res. 867 (1993) del Consejo de Seguridad, creando la misión de NU para Haití (MINUHA).

96. Res. 940 del Consejo de Seguridad, de 31 de julio de 1994, adoptada por voto favorable de doce de los catorce miembros presentes en la votación (el representante de Ruanda no ocupaba su asiento), China, tradicionalmente opuesta a toda intervención en los asuntos internos, y Brasil se han abstenido, lo que en este caso reflejaba la oposición generalizada de América latina.



Asamblea General, la cual aplaudió y asumió las declaraciones de la CSCE celebrado en Helsinki (julio-agosto de 1992) arrogándose tal papel y previendo las líneas de cooperación entre Naciones Unidas y la Conferencia en la solución de los conflictos de la región<sup>97</sup>; a renglón seguido, el Consejo de Seguridad expresamente ha dado el visto bueno a ciertas actuaciones de la CSCE, por ejemplo, en Azerbaiján<sup>98</sup> y en Georgia<sup>99</sup>.

La calificación de *organismos regionales* ha alcanzado asimismo a la Comunidad Europea, principalmente merced a su patrocinio, en el ámbito de la cooperación política europea aplicada fuera de zona, de la creación de la Conferencia Europea para la Paz en Yugoslavia y, en el marco de ésta, de la Comisión de Arbitraje, reconvertidas hoy en Conferencia y Comisión de Arbitraje Internacionales<sup>100</sup>. En cuanto a la forma de actuar de la Unión Europea en el ámbito de la PESC, está por ver hasta donde llegan el conjunto de deseos y obligaciones de comportamiento que en materia de seguridad y defensa vaticina el Tratado de la Unión (art. J).

97. Res. 47/10 de la Asamblea General, adoptada el 28 de octubre de 1992.

98. Res. 853 (1993) del Consejo de Seguridad, por la que la CSCE establecía su presencia en la zona mediante la creación del grupo MINSK.

99. Res. 858 (1993) del Consejo de Seguridad, apoyando la cooperación entre el Secretario General de NU y la CSCE para instaurar la paz en la región.

100. Res. 713 (1991) del Consejo de Seguridad.