

SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS INTERNAS: LOS MEDIOS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Augusto Hernández Campos * **

Profesor de Derecho Internacional Público y de
Organismos Internacionales en la Facultad de Derecho de la UNMSM

SUMARIO:

Introducción	241
1.- La Organización Universal	243
1.1. La SDN	243
1.2. La ONU	245
2.- Organizaciones Regionales	253
2.1. Las Organizaciones Regionales en la carta de la ONU...	253
2.2. Fundamentos para la intervención de las Organizaciones Regionales en la solución de conflictos internos ..	256
Conclusiones	267

Introducción

Un nuevo modo de solución de controversias internacionales se ha ido implementando a partir de las organizaciones internacionales, durante el siglo XX: la organización universal, la ONU (Organización de las Naciones Unidas) y su predecesora la SDN (Sociedad de las Naciones) y las organizaciones regionales principales que pueden actuar en la solución pacífica de controversias.

La principal característica de las Organizaciones Internacionales es que pueden participar en la solución de conflictos internos a solicitud de las partes inmediatas o motu proprio. En este último caso, su intervención no podrá ser rechazada por las partes.

* Este Artículo surgió como parte del dictado de clases de Organismos Internacionales y por la tesis de maestría del autor.

** A mi madre Amanda, in memoriam.

Cuando un conflicto es considerado por una organización internacional, la presión colectiva puede ser ejercida sobre las partes para que recurran a procedimientos apropiados o acuerden las soluciones propuestas. Por tanto, las organizaciones internacionales a menudo adoptan resoluciones diseñadas para guiar a las partes en su elección de los medios de solución. Aquellas partes no tendrán ya un poder discrecional para iniciar procedimientos o métodos. Si objetan la solución planteada por la organización internacional, la percepción será que ellos no están cumpliendo con sus obligaciones con la comunidad internacional como Estados miembros, del cual forman parte las partes del conflicto interno.

La aparición de las organizaciones internacionales no condujo a un debilitamiento de los medios tradicionales de solución de controversias, ya conocidos y ampliamente utilizados en la comunidad internacional. Por el contrario, estos fueron aplicados en el contexto de las organizaciones internacionales, ninguna de sus características fue un obstáculo. La Carta de la ONU en su art. 33 (como antes el Convenio de la SDN, art. 12 et seq.), simplemente invoca a los Estados a utilizar los medios tradicionales de solución de controversias.

Empero, debido a las características especiales de las organizaciones internacionales, el uso de tales medios puede ser más ordenado frecuente y efectivo. Estas características incluyen la naturaleza permanente de los órganos involucrados, que ofrecen una estructura ideal para negociaciones y suministra oportunidades para contactos, instalaciones materiales, entre otros.

Además, las organizaciones internacionales otorgan un papel directo y activo a sus propios órganos. Esto se aplica las organizaciones internacionales como la ONU, en donde la Asamblea General y el Consejo de Seguridad juegan una parte decisiva en la solución de controversias.

Así, las organizaciones internacionales brindan medios de solución pacífica de conflictos, a través de sus órganos y permiten que las partes actúen en el contexto de estas instituciones. El marco de estas instituciones otorga un amplio espectro de posibilidades para la solución pacífica. Sin duda, Ésta es la verdadera razón de ser de las organizaciones internacionales políticas extensas, cuyo objetivo final es la preservación de la paz.

El objeto de este trabajo es examinar la actuación de las organizaciones internacionales en la solución pacífica de controversias internas.

Para cumplir tal fin, dividiremos este artículo en dos partes. La primera analizará el papel primero de la SDN y después de la ONU en la solución política de los conflictos internos. En la segunda parte, se estudiará la función de las organizaciones regionales.

1. La Organización Universal

Primero, la SDN, y, después de 1945, la ONU, han tenido un papel muy importante en la búsqueda de la solución pacífica de las controversias internacionales.

Respecto a su participación en la solución de conflictos internos, la SDN tuvo en su corta vida una actuación muy limitada. En los tiempos previos a la Segunda Guerra Mundial, en donde primaba la noción de soberanía absoluta del Estado, asuntos como tales conflictos eran considerados bajo la competencia exclusiva de un Estado.

En cambio, las Naciones Unidas han desempeñado una labor muy activa a pesar de los obstáculos del conflicto Este-Oeste en el período de la Guerra Fría (1947-1991). En la Post-Guerra Fría, la Organización de las Naciones Unidas ha realizado un esfuerzo *primus inter pares* en este sentido. Esta actuación destacada y de primerísimo orden en el orbe para preservar la paz se vio favorecida por el fin del enfrentamiento EEUU-URSS, cuyo conflicto de bloques paralizaba en muchas ocasiones al máximo ente mundial y le impedían alcanzar esa posición líder por la paz y seguridad internacional. Veamos a continuación, el análisis de las organizaciones de alcance universal.

1.1.- LA SDN

Fundada en 1919, entró en vigor en 1920 y concluyó sus actividades con el estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939, aunque formalmente desapareció en 1946.

1.1.1. Los medios de solución pacífica

Los medios pacíficos en la SDN eran:

- (1). El arbitraje
- (2). El arreglo judicial.
- (3). El examen del Consejo (que utilizaba los medios diplomáticos).

El Consejo podía atribuirse competencia sobre un conflicto a través de dos formas:

- a) Por iniciativa de una de las partes en litigio¹.
- b) A petición de un miembro de la SDN, pues tenía un «derecho a título amistoso» de llamar la atención de la Sociedad hacia cualquier situación internacional perturbadora².

La SDN debía tomar decisiones obligatorias por unanimidad (exceptuando a las partes) y, si eran aprobadas por mayoría, sólo eran facultativas.

Durante su existencia, la SDN solucionó varios conflictos internacionales como: Islas Aland en 1921 (Finlandia-Suecia), Alta Silesia (Alemania-Polonia) en 1921, Demir-Kap (frontera Grecia-Bulgaria) de 1926. No pudo solucionar el conflicto entre Bolivia y Paraguay (Guerra del Chaco) en 1932-1935, el asunto de Vilna (Lituania-Polonia, 1920-1921, 1923), ni el caso de la isla de Corfú (Italia-Grecia) en 1923.

Además, en el marco de la crisis económica mundial de 1929, cuando el fascismo comenzó a recurrir indiscriminadamente a la fuerza (Japón en 1931-32, 1934 y 1937 contra China, Italia contra Etiopía en 1935 y contra Albania en 1939, Alemania contra Austria y Checoslovaquia en 1938 y 1939), la función de la SDN de solución pacífica de controversias acabó.

1.1.2. Participación en la solución de conflictos internos

En su breve existencia y en los límites que imponía el Derecho Internacional clásico (arts. 12-15 del Convenio de la SDN estipulaba que todo conflicto entre los Estados miembros debía ser resuelto de manera pacífica), la SDN sólo pudo intentar participar (y de modo infructuoso) en la solución pacífica de un conflicto interno³, la Guerra Civil Española

¹ Art. 15, par. 1 del Convenio de la SDN.

² Art. 11, par. 2, del Convenio de la SDN. También, Alan Morien, «La deuda de la ONU con la Sociedad de las Naciones», en: Modesto Seara Vázquez (comp.), *Las Naciones Unidas a los cincuenta años* (México: FCE, 1995), pág. 51.

³ Debemos recordar que antes de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los conflictos eran internacionales y no internos.

(1936-1939). Cuando el 9 de diciembre de 1936 (cinco meses después del estallido de la guerra), Francia e Inglaterra hicieron pública su oferta de mediación, el Consejo de la SDN en su resolución del 12 de diciembre⁴ apoyó la propuesta franco-británica, así como una acción internacional de carácter humanitario y una no intervención efectiva⁵.

Esta experiencia demostró también que el máximo ente mundial (y, por extensión, las Organizaciones regionales) poseía el derecho de intervención en los conflictos internos que amenacen la paz internacional (esto también sería una obligación desde el momento en que su deber es el mantenimiento de la paz global).

1.2. La ONU

En el marco del sistema de las Naciones Unidas, esta es la institución más adecuada para participar en la solución de conflictos internos en todo el orbe.

Entre sus órganos principales, sólo tres son los adecuados para cumplir tal fin: el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y la Secretaría-General.

La Carta de la ONU menciona como uno de los objetivos de la ONU el mantenimiento de la paz y, con ese fin, llevar a cabo por medios pacíficos la solución de controversias que puedan conducir al quebrantamiento de la paz (art. 1, par. 1). La ONU utiliza, en su función de preservar la paz internacional, los siguientes instrumentos:

(a) Los medios de solución de controversias. Según la Carta (art. 33), los medios de solución pacífica son los mismos que el Convenio de la SDN (utilizados en grado diverso por los tres órganos principales encargados de afrontar los conflictos internos):

1. Los medios diplomáticos (negociación, mediación, investigación, conciliación).

⁴ Vid., Antonio Marquina Barrio, «Planes Internacionales de mediación durante la guerra civil», *Revista de Estudios Internacionales* (Madrid), vol. 5, N 3 (julio-setiembre de 1984), pág. 575.

⁵ Desgraciadamente, las tres propuestas fracasaron. La oferta de mediación fue rechazada por las partes; la acción humanitaria resultó insuficiente y el Comité de No Intervención no pudo impedir la masiva asistencia militar de las potencias del Eje en favor de Franco y de la URSS (por lo menos hasta 1938) y las brigadas internacionales en favor de la República.

2. Los medios judiciales (recurso al arbitraje o a la CIJ, Corte Internacional de Justicia).
 3. Recurso a organizaciones regionales u otros medios.
- (b) Las operaciones de mantenimiento de la paz, Éstas se subdividen en:
1. Misiones de observadores militares.
 2. Fuerzas de mantenimiento de la paz.

1.2.1. Los medios de solución pacífica

Los órganos principales de la ONU competentes serían la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Secretario-General que pueden discutir un asunto, recomendar a las partes las medidas apropiadas para la solución pacífica del conflicto interno, recomendar a terceros Estados no intervenir o retirarse o contribuir en cualquier otra forma a la acción pacificadora según el art. 2, par. 5; hacer una llamada al respeto del orden internacional y, en caso de violación de la paz, condenar la infracción de las normas internacionales; finalmente, ofrecer sus medidas dirigidas a la solución pacífica.

Este tipo de actuaciones se han dado encuadradas en el Capítulo VI de la Carta, con referencia a diversos supuestos. La práctica ha suministrado casos y líneas guías de la ONU al respecto.

1.2.1.1. El Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad, como principal responsable de la paz y seguridad internacional, puede ejercer una tarea de vigilancia respecto a supuestos internos que se aproximen en el grado de tensión a las «situaciones» internacionales. Según el art. 34:

El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Partiendo de esta premisa y en función de los artículos aplicables (arts. 33, 34, 36, 37), puede recomendar medios de solución pacífica e inclusive los términos de solución.

Cuando una situación interna puede ser susceptible de conducir a una fricción internacional o dar origen a una amenaza a la paz, parece lógico que la finalidad del art. 34 (de la Carta de la ONU) pueda ser extendida a conflictos internos amenazantes también de la paz y seguridad internacionales. El artículo citado dice:

El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En virtud de este artículo, El Consejo de Seguridad puede prestar atención a toda controversia, incluyendo controversias internas, si considera que puede poner en peligro la paz internacional.

Según el art. 39, podrá recomendar o decidir acciones para mantener la paz internacional, incluso si la amenaza contra la paz proviene de un conflicto interno. La actividad del Consejo de Seguridad se ve reforzada por el art. 2, par. 7, cuando señala que «este principio [de no intervención] no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII⁶».

La práctica del Consejo de Seguridad demuestra una utilización de los medios diplomáticos en conflictos internos, pues sólo en un reducido número de casos de tales conflictos ha propugnado los medios judiciales, como el arbitraje (caso de Indonesia).

Este planteamiento queda confirmado con los poderes más amplios otorgados a la Asamblea General.

1.2.1.2. La Asamblea General

La Asamblea General disfruta de un campo de acción más amplio (esto es, debido al art. 10 de la Carta que dice: «La Asamblea General podrá discutir cualesquier asunto o cuestiones dentro de los

⁶ Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión (arts. 39-51, Carta de la ONU).

límites de esta Carta [...]» que el del Consejo de Seguridad⁷. El art. 14 reconoce a la Asamblea, una amplísima competencia:

[...] la Asamblea General podrá recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualquier situación, sea cual fuere su origen [...]

En consecuencia, la Asamblea General puede discutir cualquier tema contemplado por la Carta o asunto relativo a la paz internacional (arts. 10, 11) y el art. 14 confiere a la Asamblea poderes para solucionar cualquier situación, sea cual fuere su origen (incluyendo a los conflictos internos), que amenacen la paz. Además, por la Resolución Unión Pro Paz (Resolución 377 de la Asamblea General del 3 de noviembre de 1950), la Asamblea reafirma su derecho a estudiar una amenaza a la paz, si el Consejo de Seguridad deja de actuar debido al veto de uno de sus miembros permanentes.

Su acción es muy amplia, salvo lo establecido en el art. 12, cuando la Asamblea no puede hacer recomendación sobre una controversia, si ésta está siendo tratada por el Consejo de Seguridad. Estimamos que se está invistiendo a este órgano de un poder de vigilancia permanente (nuevamente recurrimos al art. 10 antes mencionado) para mantener la paz.

La Asamblea crea órganos ad hoc (o comisiones especiales que dependían de la Asamblea) y creado fórmulas nuevas para la vigilancia de la paz.

Estas comisiones ad hoc de medios diplomáticos específicos (comisiones de investigación, de conciliación, de mediación, de buenos oficios) sólo funcionan bajo directivas del órgano principal (Asamblea General o Consejo de Seguridad) de la ONU que los crea y ante él informan.

Los medios empleados por estas comisiones especiales han sido de investigación, conciliación, mediación o buenos oficios.

⁷ Badia señala sobre la influencia de la Asamblea General pese a que no emite resoluciones vinculantes u obligatorias: «La Asamblea, aunque no poseedora de facultades legislativas [...] contribuye indudablemente al desarrollo progresivo del derecho internacional, aunque sea a través del conocido como *soft law* [...]». Cf., Anna Badia Martí, *El arreglo pacífico de controversias en la Organización de las Naciones Unidas* (Barcelona: Bosch, 1994), pág. 58.

También ha ejercido Medidas de Fomento de Confianza: como de vigilancia u observación de la pacificación interna y de restablecimiento del orden público interno, vigilancia del cumplimiento de un acuerdo, de solución de crisis, entre otros. El interés de estos órganos subsidiarios es asegurar una presencia internacional en una situación que amenace la paz. Dicha presencia sirve para una apreciación objetiva de la situación, de elemento de distensión, de elemento controlador de las actuaciones de los políticos que se sienten observados por la comunidad internacional.

La práctica de la Asamblea demuestra un uso casi exclusivo de los medios diplomáticos para la solución de conflictos internos, sobretudo buenos oficios, mediación, conciliación. En la cuestión de Palestina, la Asamblea General designó el 15 de mayo de 1947 una comisión especial que propuso el plan de partición (tenía los caracteres de una comisión de conciliación). Una comisión de investigación fue designada por la Asamblea para examinar la situación del conflicto en Vietnam del Sur en octubre-noviembre de 1963 (el 13 de diciembre de 1963 presentó su informe)⁸. La Asamblea crea, en 1952, una comisión para investigar la cuestión racial en Sudáfrica⁹.

El recurso a los medios judiciales ha sido escasamente requerido por la Asamblea, como ante el Consejo de Seguridad.

1.2.1.3. La Secretaría General

El Secretario General tiene competencia, según el art. 99 de la Carta, para someter a la atención del Consejo de Seguridad cualquier cuestión que en su opinión pueda amenazar la paz internacional (incluyendo los conflictos internos). El Art. 99 de la Carta de la ONU dice:

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

⁸ M. Seara Vázquez, *Tratado General de la Organización Internacional* (México: FCE, 1982), pág. 303.

⁹ *Ibidem*.

Esta norma le otorga un amplio poder para llamar la atención de la ONU y de la comunidad mundial sobre cualquier controversia (interna o internacional) que el Secretario General considere que amenace la paz internacional. Desde inicios de la ONU, los órganos políticos principales (el Consejo y la Asamblea) han confiado al Secretario diversas responsabilidades para la solución de conflictos. Por ejemplo, en 1964, el Consejo de Seguridad confió al Secretario-General la tarea de mantener la paz en Chipre y de designar un mediador respectivo¹⁰. Por su parte, la Asamblea General había pedido al Secretario-General el ejercicio de su función de buenos oficios en 1980¹¹ para solucionar el conflicto surgido a raíz de la invasión soviética de Afganistán. A inicios de 1992, el Consejo de Seguridad pidió al Secretario-General a apoyar el proceso de una solución política del conflicto en Somalia¹².

El Secretario General, como órgano individual, ha realizado acciones de diplomacia preventiva, favoreciendo negociación y mediación bajo autoridad de la Asamblea General o el Consejo de Seguridad. Al respecto, Kofi Annan, Secretario General de la ONU, explica su alcance:

La prevención de los conflictos, tanto dentro de los Estados como entre ellos, exige, ante todo, prestar una atención constante a las posibles causas de tirantez y actuar rápidamente para que la tirantez no se convierta en conflicto [...] la Secretaría, en cooperación con otros sectores del sistema de las Naciones Unidas, ha desarrollado actividades para fortalecer su vigilancia mundial a fin de detectar las amenazas a la paz y la seguridad internacionales para que el Consejo de Seguridad pueda aplicar y promover medidas preventivas¹³.

La «función de buenos oficios del Secretario-General» ha motivado que en la práctica aparezca como mediador, árbitro, repre-

¹⁰ De común acuerdo con Gran Bretaña, Grecia y Turquía. Cf., B.S. Murty, «Solución de controversias», en: Max Sorensen (ed.), op., cit., pág. 670.

¹¹ T. Franck y G. Nolte, «The Good Offices Function of the UN Secretary-General», en: A. Roberts y B. Kingsbury (eds.), *United Nations: Divided World* (Oxford: Clarendon Press, 1995), pág. 149.

¹² Ibid., pág. 166.

¹³ Kofi A. Annan, *Transición y renovación: Memoria anual sobre la labor de la Organización 1997* (Nueva York: ONU, 1997), pág. 38.

sentante especial, entre otros¹⁴. En este contexto, el Secretario General constituye un medio diferente a los previstos en el art. 33.

Aún en ausencia de un encargo de responsabilidades dado por el Consejo o la Asamblea, el Secretario puede actuar *motu proprio* a título individual. Dag Hammarskjöld (Secretario General, 1953-1961) había sostenido que:

[...] esta de acuerdo con la filosofía de la Carta el que también se espere que el Secretario General deba actuar sin ninguna dirección de la Asamblea o del Consejo de Seguridad, si ello le pareciera necesario para contribuir a llenar algún vacío que pudiere aparecer en los sistemas que la Carta y la diplomacia tradicional disponen para salvaguardar la paz y la seguridad¹⁵.

Así, cuando en setiembre de 1946, el Consejo de Seguridad estaba considerando la posibilidad de enviar una comisión de investigación a Grecia para examinar acusaciones de infiltraciones de guerrillas en su frontera, Trygve Lie (Secretario-General, 1946-1953) anunció que su oficina reclamaba una prerrogativa independiente para investigar separadamente de los otros órganos principales de la ONU¹⁶. También, en 1959, durante la Guerra Civil de Laos, Hammarskjöld, aceptó una invitación del gobierno de aquel reino para investigar la situación; en consecuencia, el envió una misión de determinación de los hechos. Hammarskjöld justificó su actuación, sin autorización de los órganos políticos, en base a sus «responsabilidades generales [...] con respecto a situaciones que puedan amenazar la paz y seguridad» y su autoridad administrativa bajo la Carta¹⁷. Javier Pérez de Cuellar (Secretario General, 1982-1992) explica:

¹⁴ En el conflicto entre el gobierno greco-chipriota y la comunidad turco-chipriota, el Secretario-General actuó ejerciendo los buenos oficios (pues ambas partes habían roto el diálogo desde que los turco-chipriotas proclamaron su propia república en 1974). El Secretario actuó a través de su Enviado Personal, Cyrus Vance (octubre 1991-enero 1992), para obtener una solución negociada a la Guerra de la Antigua Yugoslavia. El Secretario-General U Thant ejerció labor de mediador cuando en 1964-1965 intentó hallar una solución a la Guerra de Vietnam.

¹⁵ B.S. Murty, *ibidem.*, pág. 670.

¹⁶ «United Nations Mediation of Regional Crises», *Proceedings of the 80th Annual Meeting of the American Society of International Law - ASIL* (1986), pág. 137.

¹⁷ *Ibidem.*

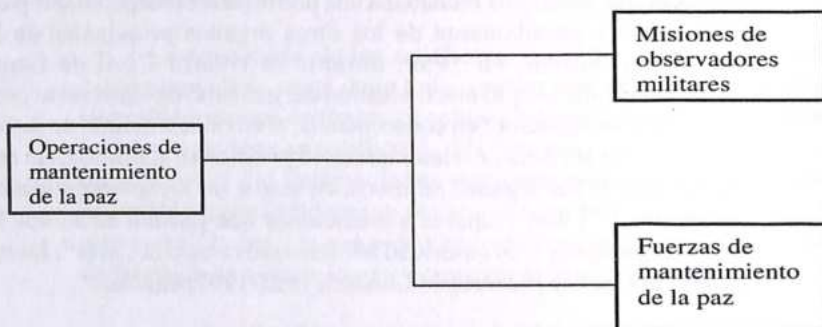
[...] es el Secretario General quien designa al personal, y es solamente él quien es responsable ante los Estados miembros por la labor de la Secretaría. Esto significa que él es co-responsable con los otros órganos [...] para conseguir los objetivos y propósitos de la organización¹⁸.

Como puede observarse, el Secretario General desempeña un papel de vital importancia en el mantenimiento de la paz internacional y especialmente en la solución pacífica de controversias, tanto en su actuación oficial dentro del marco de la ONU como a título personal.

1.2.2. Las operaciones de mantenimiento de la paz.

Este mecanismo para preservar la paz se asienta en el consentimiento de los Estados. Es complementario a la solución pacífica (no representa en si un medio para lograr la solución de un conflicto) y es una medida de fomento de confianza.

Figura 1: Categorías de operaciones de mantenimiento de la paz



Su finalidad es exclusivamente la ausencia de combate armado (*absentia belli*) y mantener o restablecer la paz. Las operaciones de mantenimiento de la paz constituyen una actividad de la ONU de naturaleza preventiva y pacificadora que, en cierta medida, participa de elementos militares; aunque sus elementos más profundos son de neutralización,

¹⁸ Javier Pérez de Cuellar, «The Role of the UN Secretary-General», en: A. Roberts y B. Kingsbury (eds.), *United Nations: Divided World* (Oxford: Clarendon Press, 1995), pág. 127.

localización, interposición, control, entre otros. Estas operaciones de mantenimiento de la paz no representan en realidad una sanción coercitiva contra un beligerante o un Estado debido a que tales operaciones tienen por misión evitar que las dos partes de un conflicto reinicien hostilidades y agraven la controversia, así como supervisar la suspensión de hostilidades. Estas operaciones han preservado la paz en la medida que sus actividades han estado integradas, reguladas y dirigidas por la ONU y, por tanto, tienen carácter neutral.

2. Organizaciones Regionales

2.1. Las Organizaciones Regionales en la carta de la ONU

El trato de la Carta de la ONU hacia las Organizaciones Regionales está contenida principalmente en dos secciones: el Capítulo VIII (artículos 52-54 que versan sobre las Organizaciones Regionales) y el artículo 51 (que considera el caso de auto-defensa colectiva).

La exposición fundamental del papel de los acuerdos tiene lugar en el artículo 52, par. 1, de la Carta establece:

Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.

Aunque los analistas han visto este párrafo como una visión amplia del papel de las Organizaciones Regionales, expone dos criterios específicos: la acción regional debía ser adecuada (el asunto debe ser susceptible de tal acción) y consistente con los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Si, durante la Guerra Fría, el debate para actuar o no en un conflicto interno pudo provocar más división en un Consejo de Seguridad limitado (por el conflicto Este-Oeste), la ONU enfrenta ahora problemas diferentes en la era de Post-Guerra Fría. En especial, el número creciente de Estados colapsados y la gran cantidad de luchas y guerras civiles en el orbe son problemas que exigen una renovada consideración de estas limitaciones.

En un mundo de recursos limitados y de crecientes conflictos, se debe examinar que el asunto sea susceptible de acción regional no sólo a través del examen de la Carta de la ONU, sino también mediante las Cartas de las organizaciones regionales mismas y sus capacidades políticas y militares.

Ello implica no sólo afrontar el problema de la relativización de la noción de soberanía de los Estados¹⁹ y que las organizaciones regionales puedan no tener las mismas capacidades y recursos²⁰, sino que cada institución debe afrontar diferentes barreras jurídicas debido a sus cartas constitutivas. La cuestión que el asunto sea susceptible a acción regional determina que organización puede actuar bajo ciertas circunstancias.

Este asunto es de particular importancia en la estipulación del art. 53 por el que «no se aplicaron acciones coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad...». Pero, en relación con el concepto de acción coercitiva, el término es utilizado varias veces en la Carta: los artículos 41 y 42 (Capítulo VII) hacen mención de «medidas» coactivas no militares y militares que el Consejo de Seguridad puede tomar para forzar el cumplimiento de sus resoluciones. Mientras, el art. 2, par. 7 prohíbe a la ONU la intervención en los asuntos internos de los Estados sólo cuando no se apliquen las «medidas coercitivas bajo el Capítulo VII». Así, las organizaciones regionales pueden tomar acciones, incluso coercitivas, con la anuencia del Consejo; mientras que el Consejo de Seguridad dispone de amplios poderes que pueden superar al principio de no intervención.

¹⁹ Balmelli señala que «La actualidad internacional presenta nuevas estructuras, instituciones y agentes. Los supuestos que sirvieron de base en lo filosófico, jurídico y político para fundar una concepción rígida del Estado-Nación, han sido desbordados por los cambios, a los cuales se ha visto sometida la realidad internacional contemporánea. El concepto de la interdependencia reta al concepto Estado-Nación en su concepción clásica [...] Esta nueva concepción supone el reconocimiento de una nueva realidad [...] La nueva realidad se expresa en el reconocimiento de nuevos actores internacionales. En el entorno internacional operan organismos no gubernamentales, así como organismos internacionales gubernamentales [...] La aparición de estos actores no niega la función del Estado-Nación en las relaciones internacionales pero sí relativiza su influencia y trascendencia.» Vid., Carlos Mateo Balmelli, «La proyección del Estado-Nación en un mundo globalizado», Estudios y Publicaciones (Taipei, junio de 1996), pp. 16-17.

²⁰ Por ejemplo, débese considerar la disparidad militar entre la OUA y la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte).

A continuación, revisaremos las medidas coercitivas efectuadas por las organizaciones internacionales y autorizadas por el Consejo de Seguridad. El art. 54 de la Carta establece que:

Se deberá mantener en todo tiempo al Consejo de Seguridad plenamente informado de las actividades emprendidas o proyectadas de conformidad con acuerdos regionales o por organismos regionales con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Se infiere que debe informarse al Consejo de Seguridad respecto a todas las cuestiones y factores involucrados en una acción coercitiva de una organización regional, como la intervención de la OEA (Organización de Estados Americanos) en Haití (1991-1994) y Guatemala (1993), y de la CEDEAO (Comunidad Económica de Estados de África Occidental) en Sierra Leona, cuando la ONU debe aprobar o desaprobar tal acción.

Finalmente, cualquier discusión sobre las organizaciones internacionales debe tener en cuenta el art. 51²¹. Los participantes en la Conferencia de San Francisco (sobretudo los latinoamericanos) estaban preocupados porque un miembro permanente del Consejo de Seguridad usara su veto para impedir cualquier acción militar (de legítima defensa o de otra clase) por un acuerdo regional.

El objetivo era que el veto de un miembro permanente del Consejo «que pudiese quebrantar el funcionamiento de los acuerdos regionales finalmente conduzca a una medida que salvaguarde el derecho de autodefensa individual o colectiva»²². Así, se evitaría una parálisis de las organizaciones regionales si esperan eternamente una decisión del Consejo estancado (por los vetos). Esto nos quiere decir, que si bien una acción coercitiva de una organización regional debe requerir la autorización previa del Consejo de Seguridad, la legítima defensa colectiva en el marco regional puede efectuarse válidamente sin esperar la autorización del Consejo.

²¹ Las acciones coercitivas de las organizaciones regionales o Estados individuales pueden ejecutarse válidamente en caso de haber sufrido una agresión hasta que el Consejo de Seguridad tome cartas en el asunto. Art. 51: «[...] hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz [...]».

²² Vid., Gerhard Bebr, «Regional Organizations: A United Nations Problem», *American Journal of International Law*, vol. 49 (1955), pp. 166-169.

Pese a que la Conferencia de San Francisco optó por la fórmula de Cordell Hull (sobre la relación ONU-organizaciones regionales)²³, sigue siendo una cuestión de debate, según lo muestra Una Agenda de Paz de Boutros Ghali²⁴. Esta propuesta de Boutros Ghali no intenta decidir definitivamente el debate respecto a la relación de la ONU con las organizaciones regionales; por el contrario, Una Agenda de Paz invita a las diversas organizaciones regionales y la ONU a crear un nuevo capítulo en sus relaciones mutuas. Boutros-Ghali afirma:

[...] en esta era de nuevas oportunidades, los acuerdos u organismos regionales pueden ser extraordinariamente útiles si sus actividades se llevan a cabo de manera compatible con los Propósitos y Principios de la Carta y si su vinculación con las Naciones Unidas, y en particular, el Consejo de Seguridad, se rige por las disposiciones del Capítulo VIII²⁵.

Sobre las posibilidades de cooperación para mantener la paz, también el ex-Secretario General reafirma la vinculación y complementariedad entre la ONU y las organizaciones regionales²⁶. Es indudable la importancia de la cooperación ONU-Organizaciones regionales; de este modo, existe una coherente distribución geográfica de tareas y, si un conflicto reviste de gravedad, se puede entonces acudir al máximo ente mundial.

2.2. Fundamentos para la intervención de las Organizaciones Regionales en la solución de conflictos internos

2.2.1. Poderes de las organizaciones regionales

Las condiciones apropiadas para una acción regional están basadas en una «medida doble» que examina: primero, la existencia de una

²³ El Secretario de Estado de EEUU, Cordell Hull, era un defensor del énfasis global. Hull no negaba que los acuerdos regionales pudiesen existir, mas creía que debían estar subordinados a una organización fuertemente centralizada. Este punto de vista resultó en la redacción del Capítulo VIII de la Carta de la ONU. Christopher Borgen, «The Theory and Practice of Regional Organization Intervention in Civil Wars», *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 26, N°. 4 (verano de 1994), pág. 799.

²⁴ *An Agenda for Peace*, U.N. Doc. A/47/277 S/24111 (1992). Versión en español en CEPAL, *Notas sobre la economía y el desarrollo*, no. 533-534 (setiembre de 1992), pág. 9.

²⁵ *Ibid.*, pág. 9.

²⁶ *Ibidem*.

controversia local y, segundo, la elección de medios pacíficos para solucionarlo (art. 52, par. 2).

Determinar si un conflicto puede ser calificado como «local» es simple: debe tener lugar en un área geográfica específica que sea adyacente a o dentro de la región en cuestión²⁷.

Examinaremos el tema de los medios de solución controversias²⁸. Aparte de usar una «medida doble», es también útil examinar si tal controversia recae dentro de su jurisdicción. Uno debe preguntarse si el conflicto en cuestión cae bajo la jurisdicción interna. El art. 2, par. 7 de la Carta de la ONU prohíbe la interferencia de la ONU en asuntos de jurisdicción interna:

Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados [...].²⁹

Si una situación cae en esta categoría y, por tanto, la ONU no tiene competencia (art. 2, par. 7, Carta de la ONU) para tomar una acción coercitiva o de solución pacífica, entonces le corresponde a la jurisdicción interna del Estado.

²⁷ Así, puede notarse que la CE (Comunidad Europea) y no la CSCE (Consejo sobre Seguridad y Confianza en Europa) se convirtió en la fuente principal de toma de decisiones al responder a la Guerra de la Antigua Yugoslavia pese a que las repúblicas balcánicas no son miembros de la CE sino adyacentes o limítrofes con los Estados miembros de la Comunidad.

²⁸ Antes de considerar las medidas coercitivas en sí, un asunto de aptitud final merece consideración: si las Organizaciones Regionales pueden legalmente intervenir en los asuntos de un Estado no miembro. Existe considerable apoyo a la opinión que la acción regional bajo el art. 52 no es apropiado en una cuestión que involucre un Estado no parte del acuerdo regional. Así, el CEDEAO (Comunidad Económica de Estados de África Occidental) fácilmente sorteó este obstáculo desde que fue originalmente llamado por el gobierno de un Estado miembro. La CE tenía una instancia de procedimiento menos claro. Yugoslavia no era miembro de la CE, más sí era miembro de la CSCE. Todos los miembros de la CE eran miembros también de la CSCE. Cada institución tenía lo que el otro carecía: el CSCE carecía del «músculo económico y la autoridad institucional para amenazar con sanciones económicas» la CE tenía un formidable poder de sanción. La CE carecía de lazos directos legales con los Balcanes, la CSCE otorgó un débil, aunque reconocido conjunto de acuerdos y normas políticas. Vid., Marc Weller, «Current Development: The International Response to the Disolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia», *American Journal of International Law*, vol. 86 (1992), pp. 569, 570-581. Así, la CE actuando bajo la égida legal de la CSCE, suministró el poder económico necesario para tratar de efectuar el cambio.

²⁹ Art. 2, par. 7, de la Carta de la ONU.

Más aún, una organización regional no puede decidir una acción coercitiva en los asuntos internos de un Estado independientemente de la voluntad del Estado territorial. El art. 2, par. 4, establece que:

Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.

Así, podemos colegir que toda acción coercitiva o de solución pacífica (relativa a asuntos inter-estatales o intra-estatales) decidida por una organización regional puede ser convalidada si es coordinada con el Consejo de Seguridad.

Como resultado, dos tipos de actividades de las organizaciones regionales han sido reconocidas como válidas bajo la Carta de la ONU:

Capítulo VI: La solución pacífica de controversias (art. 33, el recurso a organizaciones regionales).

Capítulo VIII: Las acciones coercitivas autorizadas por el Consejo de Seguridad (arts. 52-53³⁰). El art. 41 faculta al Consejo a adoptar medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada, incluyendo medidas económicas como la interrupción total o parcial de las relaciones económicas. Estas medidas podrían implementarse con la cooperación de las organizaciones regionales.

2.2.2. Actuación en conflictos internos

Como ya se ha discutido, los conflictos internos tradicionalmente han sido considerados temas de jurisdicción interna de los Estados y, por tanto, no comprendidos dentro de la actuación de las organizaciones internacionales. Empero, el reciente incremento en la cantidad de Estados colapsados y sumidos en guerras civiles, tanto como la sobredimensión de las funciones y actividades de la ONU, ha motivado que los analistas comiencen a plantear restricciones a las acciones multilaterales.

³⁰ Arts. 52 (asuntos relativos al mantenimiento de la paz por las organizaciones regionales) y 53 (acciones coercitivas de las organizaciones regionales) de la Carta de la ONU.

El caso de la Antigua Yugoslavia

La Guerra de la Antigua Yugoslavia (1991-1995) es un caso que lleva a tal reconsideración. La CE (Comunidad Europea) sostuvo que la disgregación de Yugoslavia planteaba una amenaza a la estabilidad regional³¹. Inicialmente, la CE percibió la separación como una posible rechazo del principio de integridad territorial. Consecuentemente, basaba sus reclamos de estabilidad regional en el argumento que debería intentar limitar la desintegración de un país más que desconocer el rediseño de fronteras nacionales bien establecidas. Empero, tres eventos ocurrieron mientras progresaba la guerra: primero, Alemania pasó a ser más enérgica en su defensa de Croacia; segundo, estaba totalmente claro que ni la CE ni la ONU tenían los medios para volver a «reunir» a Yugoslavia; y tercero, la limpieza étnica serbia decretada por Milosevic. La lógica y la fundamentación para justificar la intervención debían cambiar.

El caso de Liberia

La intervención de la CEDEAO (Comunidad Económica De Estados de África Occidental) en la guerra civil liberiana de 1990 suministra un marcado contraste con los puntos de vista vigentes sobre acciones multilaterales.

El caso de Liberia vincula los asuntos de competencia y justificación de acciones multilaterales bajo el Capítulo VIII con el art. 51 de legítima defensa colectiva.

Al responder CEDEAO a la crisis liberiana (Liberia es miembro de CEDEAO), una acción que parecía comenzar como una respuesta a una necesidad de auxilio (debido a la devastación causada por la cruenta guerra civil y para buscar una solución pacífica), llegó a convertirse de una acción humanitaria y de solución pacífica (conforme a la decisión inicial de la CEDEAO) a una acción coercitiva pues el conflicto recrudecía y parecía insoluble (mas para imponer la paz debía requerir coordinación con el Consejo de Seguridad). En este caso, la falta de interés de la comunidad internacional implicó una nueva clase de una intervención de una organización regional.

³¹ Weller, op., cit., pág. 573.

En 1980, Samuel Doe había tomado el poder en Liberia mediante golpe de Estado. En julio de 1990, Doe se vio envuelto en una guerra civil desatada por Charles Taylor (un ex-ministro suyo) y Prince Johnson (un ex-comandante de Taylor). Doe saludó la intervención de la CEDEAO³², aunque poco después Doe moriría a manos de los rebeldes de Johnson el 10 de setiembre de 1990. Hasta el momento, salvo esporádicas treguas, la guerra civil liberiana continuaba.

Dos meses antes, en mayo de 1990, CEDEAO había establecido el Comité de Mediación Permanente que, aunque tenía un mandato para hallar una «solución pacífica» a «cualquier conflicto en la región de CEDEAO,» fue constituido como respuesta a la Guerra Civil Liberiana.

Tras varias reuniones, en agosto de 1990, el Comité aprobó una resolución de cuatro puntos que estipulaba:

- (a) Existiría un cese al fuego inmediato.
- (b) Fue creado el Grupo de Supervisión del cese al fuego del CEDEAO, el ECOMOG (ECOWas MONitoring Group).
- (c) El ECOMOG supervisaría la implementación del cese al fuego y aseguraría un estricto cumplimiento del mismo.
- (d) Un gobierno interino sería establecido como un paso para restaurar la democracia.

Aunque Doe y Johnson concluyeron un cese al fuego, Taylor (que controlaba gran parte del pa'ís sobretudo después de la muerte de Doe en setiembre de 1990) cuestionó la imparcialidad de ECOMOG y declaró guerra abierta contra éste. CEDEAO respondió ordenando a los 7000 soldados del ECOMOG que «expulse a las fuerzas de Taylor de Monrovia»³³, lo que consiguió varias semanas después.

Las acciones de CEDEAO fueron más allá del simple mantenimiento de la paz. La organización regional no sólo auspiciaba discusiones entre las facciones combatientes, sino jugaba una parte integral en la formación del nuevo gobierno liberiano.

³² Existe algún desacuerdo entre los analistas sobre si Doe solicitó la intervención o si CEDEAO decidió intervenir y si Doe sólo accedió.

³³ Andrés González (dir.), *Almanaque Mundial 1999* (México: Edit. Televisa, 1999), pág. 377.

En agosto de 1990, CEDEAO había notificado a Doe, Taylor y Johnson que no se les permitiría participar personalmente en el gobierno interino, aunque sus partidos podrían estar representados. Un funcionario de CEDEAO dijo que aunque Taylor y Johnson podrían finalmente postular para la presidencia, el papel de Doe en el futuro político de Liberia debía estar totalmente apartado de la vida política nacional. Las propuestas de paz estaban basadas en el supuesto que Doe renunciaría tan pronto como sea posible.

Un mes después, los hombres de Johnson mataron a Doe y un nuevo ciclo de combates siguió hasta que se firmó un cese al fuego el 28 de noviembre de 1990³⁴. Junto con negociaciones para la reconciliación nacional, el cese al fuego duró dos años³⁵.

La declaración de CEDEAO por la que Doe quedaría proscrito de la vida política de Liberia no podía fundamentarse en la justificación dada a su intervención. Se puede aducir que, en vista que el partido de Doe podía continuar participando en la vida política de Liberia, CEDEAO realmente no sobrepasó sus límites. Mas la evidencia apunta a la conclusión que CEDEAO decidió unilateralmente apartar a Doe, colocando un gobierno interino cuya estructura ella misma diseñó. No hay duda que Doe, un dictador que gobernó con mano fuerte, era impopular y la situación probablemente exigió las medidas que CEDEAO después tomó. Sin embargo, las acciones de CEDEAO estuvieron determinadas in situ por la cambiante realidad política liberiana y no por lo dispuesto en el texto de la Carta de la ONU.

CEDEAO no buscó aprobación previa de la ONU para su intervención. Así, en el caso liberiano, no se dio la línea supuestamente clara de lo que es una acción apropiada para una organización regional. Esto se debe a que la organización internacional tenía primero que solicitar

³⁴ Declaración Conjunta sobre el Cese de Hostilidades y Solución Pacífica del Conflicto, Bamako, Malí, del 28 de noviembre de 1990.

³⁵ Comenzando en julio de 1992, la situación política retrocedió una vez más. Taylor fue acusado de no cumplir con varias de las regulaciones de cese al fuego. CEDEAO amenazó con imponer sanciones contra Taylor si no cumplía con el acuerdo de cese al fuego. Taylor atacó Monrovia el 15 de octubre de 1992, precipitando sanciones económicas, un embargo de armas y una ofensiva militar del ECOMOG. Taylor fue echado del poder en abril de 1993. Finalmente, la OUA se involucró y negoció un acuerdo de paz.

autorización al Consejo de Seguridad antes de intervenir en Liberia; empero, después de efectuada la acción, recién solicitó la autorización del Consejo, que se la concedió.

Respecto a la legitimidad de la acción de CEDEAO en Liberia, es necesario esclarecer algunos datos. Desde que CEDEAO apartó la dictadura de Doe y construía un futuro para Liberia que no incluía al dictador, la legitimidad de su acción no estaba basada en el consentimiento de las partes del conflicto interno liberiano. En su lugar, uno puede analizar el caso de Liberia a través de la óptica de la intervención del Capítulo VIII (sobre acuerdos regionales).

Aunque dos tratados (el Protocolo de No Agresión del 22 de abril de 1978 y el Protocolo Relativo a la Asistencia Mutua sobre Defensa del 21 de mayo de 1981) establecían capacidades defensivas similares a aquellas cubiertas por el art. 51, ninguno otorgaba el derecho de intervención sin invitación del Estado.

En consecuencia, una justificación para las resoluciones de CEDEAO del 6 y 7 de agosto de 1990 y su implementación habría que extraerla de una regla no incluida en estos textos. Esto lo examinaremos seguidamente.

Algunos pensaban que una intervención similar a la efectuada en Liberia era válida.

George Nolte³⁶, señala tres principales fundamentos para la licitud de intervención:

- (a) El imperativo para evitar un desastre humanitario (protección de las necesidades humanitarias).
- (b) La necesidad de restaurar democracia (protección de los Derechos Humanos).
- (c) La prevención de los efectos desestabilizantes del flujo de refugiados (protección de la soberanía de los Estados vecinos).

³⁶ George Nolte cit. por Christopher J. Borgen, «The Theory and Practice of Regional Organization Intervention in Civil Wars», *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 26, no. 4 (verano de 1994), pág. 819.

2.2.3. Críticas a la intervención

Nolte³⁷ añade que cada una de estas razones es demasiado imprecisa como para proporcionar un sólido fundamento jurídico para la intervención. Una intervención no solicitada para fines humanitarios es incompatible con el art. 2, par. 4 (prohibición del uso de la fuerza) de la Carta de la ONU. Asimismo, esta clase de intervención puede prestarse a un uso abusivo por los Estados que recurren a preocupaciones «humanitarias» como un pretexto para la invasión.

La restauración de la democracia puede ser tomada como puerta de entrada a la intervención humanitaria y así puede resultar cuestionable, si es arbitrario y no tiene sólidos fundamentos jurídicos.

Finalmente, los flujos de refugiados pueden amenazar la paz, incluso las fronteras de los Estados vecinos, pero los refugiados no justifican la violación de la soberanía de un Estado³⁸.

Mientras que las críticas de Nolte son incisivas (respecto al escaso fundamento de estas intervenciones), la evolución de las normas del Derecho Internacional apuntalan cada vez más la validez de estas justificaciones tan controvertidas.

En el caso de la intervención humanitaria, se debe determinar si el abuso humanitario en cuestión quebranta una norma de Derecho Internacional.

Especialmente, como resultado de los horribles espectáculos de la Guerra de la Antigua Yugoslavia, existe un sentimiento creciente en la comunidad mundial para que las nuevas amenazas en el Mundo de Post-Guerra Fría justifiquen políticas intervencionistas.

Las críticas aquí citadas contra la intervención humanitaria también se añan a las de Nolte contra la intervención pro democracia.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Una severa crítica a la intervención humanitaria se halla en, Bernardo Sepúlveda Amor, «No intervención y derecho de injerencia: el imperio o la decadencia de la soberanía», en: Modesto Seara Vázquez (comp.), *Las Naciones Unidas a los cincuenta años* (México: FCE, 1995), pp. 173-200.

Pero existe consenso cada vez más creciente respecto a la legalidad de las intervenciones humanitarias y hay un reconocimiento internacional de los derechos democráticos³⁹. En especial, cabe citar la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 ha sido ratificada por 89 Estados, y su contenido está tomando parte cada vez más importante del Derecho Internacional actual aplicable a los Estados, sean partes o no.

Mientras estas justificaciones pueden ser persuasivas en diversos grados, uno llegar a concluir que, basado en el texto de la Carta de la ONU, la acción de CEDEAO en Liberia no era apropiada para dicha organización regional (según el Capítulo VIII, art. 53). Sin autorización del Consejo de Seguridad (el art. 53 dice: «[...] no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad [...]»), CEDEAO esencialmente efectuó una acción coercitiva no autorizada.

Como resultado del fin de la Guerra Fría, la ONU y diversas Organizaciones Regionales han incrementado sus actividades en el campo de la solución de conflictos y la diplomacia preventiva⁴⁰. Dos muestras de este desarrollo son la ONU que realiza acciones tendientes a Diplomacia Preventiva y Construcción de la Paz (a través del Departamento de Asuntos Políticos, tras una reorganización en 1992 de la ONU) y la División de Prevención, Manejo y Solución de Conflictos de la OUA establecida en junio de 1993.

Las iniciativas para los medios preventivos, como la mediación de consulta, tienen lugar en una fase inicial del conflicto. Sus bases normativas son las que conforman el espíritu, principios y procedimientos establecidos en los acuerdos internacionales firmados por las partes en conflicto. En este sentido, acuerdos típicos son la Carta de la ONU, de la OEA o la Carta de París en el marco de la CSCE (Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa). El objetivo de estos mecanismos es suavizar las tensiones e indicar a las partes que hay formas alternativas

³⁹ La OEA apunta, en particular, que la legitimación democrática ha adquirido validez jurídica en el sistema interamericano. Vid., Thomas Franck, «The Emerging Right to Democratic Governance», *American Journal of International Law*, vol. 86 (1992), pág. 46.

⁴⁰ Antecedentes de esta diplomacia preventiva ocurrieron en la era de la Guerra Fría. Algunos ejemplos eran la persuasión o disuasión y las rondas de conferencias disuasivas que se realizaron en las oficinas de Hammarskjöld en la ONU en la década de 1950.

para solucionar conflictos encontrando intereses comunes en lugar de mostrar un comportamiento hostil o permitir la escalada del conflicto⁴¹.

2.2.4. Casos de búsqueda de solución negociada de conflictos internos por las Organizaciones Regionales.

Entre los casos en que han participado las organizaciones regionales para solucionar conflictos internos están:

- . El rechazo del gobierno de P. Botha de Sudáfrica en 1986 del concepto de negociaciones preliminares (con la oposición negra sobre el futuro político del país) desarrollado por el Grupo de Personas Eminentes (GPE) del Commonwealth⁴².
- . Las medidas adoptadas por la OEA para afrontar la crisis interna de Haití en 1991-1994⁴³.
- . El fallido intento de mediación de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas (predecesora de la OEA) para solucionar, por vía pacífica, la guerra civil española en agosto de 1936⁴⁴.
- . En mayo de 1965, la OEA intentó lograr un cese al fuego definitivo entre las facciones rivales en la guerra civil de República Dominicana.

⁴¹ Un desarrollo reciente en este campo son los trabajos de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) durante 1992 y 1993, que realizó una serie de esfuerzos llevando a cabo misiones de diplomacia preventiva en Europa Oriental. Vid., Kjell-Ake Nordquist, «Tres formas de Mediación y Cuándo Usarlas», *Estudios Internacionales* (Guatemala), año 6, no. 12 (julio-diciembre de 1995), pp. 83-84.

⁴² En 1986, falló el intento del GPE de la Comunidad Británica para lograr negociaciones entre el CNA (Congreso Nacional Africano) y el gobierno sudafricano de P. Botha. Tras un gran esfuerzo de persuasión, el CNA aceptó negociar, pero esta iniciativa fue destruida cuando la SADF (Fuerza de Defensa de Sudáfrica) lanzó incursiones aéreas el 19 de mayo de 1986 contra Bostwana, Zambia y Zimbabwe, aparentemente como ataques preventivos contra ataques guerrilleros. El GPE afirmó que era claro que «mientras hablaba con el Grupo sobre negociaciones y soluciones pacíficas, el gobierno había estado planeando estos ataques armados». Vid., David Welsh, «The outlook for a democratic South Africa», *International Affairs*, vol. 67, no. 4 (1991), pág. 745. Sobre el ataque que motivó el fracaso del GPE, Reg Grant, «Fuego en el sur: el Laager blanco amenazado», *Libro militar* del año 1987 (Barcelona: Planeta, 1987), pp. 60-63.

⁴³ El Mecanismo de Santiago, entonces recién establecido, se instaló por primera vez con motivo de los acontecimientos en Haití y emitió una severa resolución de condena al golpe de Estado y en demanda del retorno del presidente Aristides Bernardo Sepúlveda, «No intervención y derecho de injerencia: el imperio o la decadencia de la soberanía», en: Modesto Seara Vázquez (comp.), *Las Naciones Unidas a los cincuenta años* (México: FCE, 1995), pág. 193.

⁴⁴ Antonio Marquina Barrio, «Planes internacionales de mediación durante la guerra civil española», *Revista de Estudios Internacionales* (Madrid) 5, 3 (julio-setiembre de 1984), pág. 570.

Entonces, el Consejo de Seguridad de la ONU autorizó al Secretario General para enviar observadores que estudiaran la situación y aseguraran un cese al fuego⁴⁵.

- . Las medidas adoptadas por la Organización de Estados del Caribe-Este para afrontar la crisis interna de Grenada en octubre de 1983.
- . Las medidas tomadas por CEDEAO para intentar hallar una «solución pacífica» al conflicto armado interno de Liberia desde mayo de 1990⁴⁶. CEDEAO logró que las tres facciones antagónicas (Taylor, Johnson y seguidores de Doe) firmaran la Declaración Conjunta sobre el Cese de Hostilidades y Solución Pacífica del Conflicto, Bamako, Malí, noviembre 28 de 1990, y otro en Banjul, Gambia, el 21 de diciembre del mismo año.
- . Las medidas adoptadas por CEDEAO, con autorización de la OUA, respecto a la guerra civil de Sierra Leona de mayo de 1997⁴⁷.
- . Las acciones de la ASEAN (Asociación del Sudeste Asiático de Naciones) respecto a la crisis interna de Camboya, en julio de 1997, surgió como consecuencia del auto-golpe del segundo premier, Hun Sen, contra el primer premier, príncipe Norodom Ranariddh. La ASEAN (junto a Japón) envió una delegación para mediar entre ambos dirigentes⁴⁸. Antes, la ASEAN había auspiciado la Conferencia Internacional sobre la Rehabilitación y Reconstrucción de Camboya en 1993 (con apoyo de la ONU).
- . La OUA (Organización de Unidad Africana) auspició la Conferencia de Addis Abeba sobre Reconciliación Nacional en Somalia⁴⁹. En 15-27 de marzo de 1993, los jefes de las facciones políticas en disputa firmaron un acuerdo para la creación de un gobierno transitorio. Además, el

⁴⁵ B.S. Murty, «Solución de controversias», en: Max Sorensen (ed.), *Manual de derecho internacional público* (México: FCE, 1986), pág. 673.

⁴⁶ La CEDEAO envió una fuerza mantenimiento de paz de 5000 soldados (después elevados a 7000) provenientes de: Nigeria, Gambia, Ghana, Guinea y Sierra Leona. Vid., Antonio Tanca, *Foreign Armed Intervention in Internal Conflict* (Dordrecht-Boston-Londres: Nijhoff, 1993), pág. 185.

⁴⁷ Entre las medidas está la autorización de la OUA a la CEDEAO para destinar parte de su fuerza de mantenimiento de paz ubicado en territorio liberiano a Sierra Leona para remover del poder al gobierno del golpista mayor J. Koroma. Vid., SIPRI, *SIPRI Yearbook 1998* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pág. 59.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 64-65.

⁴⁹ Sonia K. Han «Building a Peace That Lasts: The United Nations and Post-Civil War Peace Building», *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 26, no. 4 (verano de 1994), pág. 882, n. 219.

acuerdo contiene medidas sobre desarme y seguridad, rehabilitación y reconstrucción, restauración de propiedad y solución de conflictos⁵⁰.

En el conflicto interno del Congo (-Brazzaville), el Consejo de Seguridad de la ONU (según resolución del 30 de diciembre de 1964) decidió dejar que el asunto lo tratara la OUA⁵¹.

Actuación de la OEA para solucionar la controversia interna de Per entre el régimen de Fujimori y la oposición democrática (Mesa de Diálogo) en 1999-2000; y también en la controversia interna de Venezuela entre el régimen de H. Chávez y la oposición democrática en el 2003.

Como podemos observar, la aplicación de los medios del principio de solución pacífica de controversias a los conflictos internos (excepción hecha del arreglo judicial) se puede llevar a cabo en el contexto político internacional de forma exitosa en algunos casos, aunque en otros no. Dos casos en donde se realizó una solución negociada de conflictos internos fueron los de Sudáfrica y Bosnia, que se revisarán a continuación.

CONCLUSIONES

1. La actuación limitada de la SDN se debió a su breve existencia, sin embargo el intento de solución pacífica en la Guerra Civil Española representó un antecedente en la actuación futura de la ONU.
2. En la solución negociada de conflictos internos por parte de la ONU (basada en el Capítulo VI), los órganos competentes son el Consejo de Seguridad (art. 1, par. 1; art. 2, par. 7; Capítulo VII), la Asamblea General (arts. 10, 11, 12, 14) y la Secretaría-General (art. 99).
3. Los medios utilizados por los órganos de la ONU fueron casi exclusivamente medios diplomáticos.
4. Su actuación en la época de la Guerra Fría destacó a pesar del enfrentamiento Este-Oeste, y también en la Post-Guerra Fría.
5. Las medidas de fomento de confianza y las operaciones de mantenimiento de la paz en conflictos internos no representan medios para solucionar tales conflictos.
6. Las organizaciones regionales han prestado gran colaboración en la solución política de controversias internas, basándose en el Capítulo VIII (arts. 52-54) de la Carta de la ONU, y destacándose sobretudo la OEA, la Unión Europea y la OUA, inter alia.

⁵⁰ Ibid., pág. 864, n. 146.

⁵¹ Murty, op., cit., pág. 673.