

EL RETO DE LA ONU FRENTE A LA SOLUCION PACIFICA DE LAS CONTROVERSIAS INTERNACIONALES

POR ELVIRA MENDEZ CHANG

En la actualidad regresa como tema de discusión el rol protagónico a ser cumplido por la Organización de las Naciones Unidas frente a los nuevos conflictos y tensiones de carácter multipolar. Por razón de esta problemática, la autora desarrolla un análisis crítico de dicha coyuntura y de los medios y fines que la ONU se propone para llegar a soluciones pacíficas.

En sus celebraciones por sus 50 años, la Organización de las Naciones Unidas enfrenta una serie de retos del Nuevo Orden Internacional. Entre los puntos de mayor discusión, uno gira en torno a su propósito principal: el logro del arreglo de las controversias internacionales susceptibles a quebrantar la paz a través de medios pacíficos y de conformidad con la justicia y el Derecho Internacional (art. 1 párrafo 1 de la Carta de la ONU). Actualmente, la sociedad internacional sigue enfrentando situaciones de uso de la fuerza no permitido por el Derecho Internacional contemporáneo; no obstante, no logran ser disuadidos ni evitados por las Naciones Unidas. Todo ello, contrastado con el entusiasmo con el que nació esta organización internacional tras la Segunda Guerra Mundial, ha llevado a generar muchas veces una sensación de desasosiego y precariedad en los pueblos del planeta.

Haciendo un balance de los 50 años de las Naciones Unidas, apreciamos que no se ha erradicado definitivamente el fantasma de la guerra sino, por el contrario, seguimos siendo testigos de conflictos armados que, como la Guerra del Golfo Pérsico o las luchas en Bosnia-Herzegovina, constituyen dramáticos ejemplos de violencia, en los que los medios de los cuales dispone la sociedad internacional encuentran grandes limitaciones para efectos de lograr una solución de la controversia internacional de modo pacífico. Pareciese que, pese a los esfuerzos existentes y a los instrumentos internacionales vigentes, la guerra sigue siendo utilizada como un medio efectivo en las relaciones internacionales.

1. EL PRINCIPIO DE SOLUCION PACIFICA DE LAS CONTROVERSIAS INTERNACIONALES EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

Para efectos de evaluar el funcionamiento de la Organización de las Naciones Unidas en el ámbito de la solución pacífica de las controversias, veremos brevemente qué principios la rigen y, por consiguiente, qué funciones le han sido encomendadas.

No debe perderse de vista que esta organización internacional constituye un gran paso adelante frente a la estructura planteada por su antecesora, la Sociedad de Naciones, dado el establecimiento de dos principios básicos para el sistema de la Carta: la prohibición de la amenaza y del uso de la fuerza (art. 2 párrafo 4 de la Carta de la ONU) y la solución pacífica de controversias internacionales (art. 2 párrafo 3 de la Carta de la ONU). Estos dos principios resultan claros al proscribir de modo definitivo a la guerra como mecanismo para zanjar desacuerdos en las relaciones internacionales y evitar el uso de la fuerza militar. Estos principios, al cual debe incluirse como corolario el principio de la libre elección de los medios (art. 33 de la Carta de la ONU) son entendidas como normas de *ius cogens* y constituyen la base sobre la cual se ha desarrollado el Derecho Internacional de la post-guerra.

Dentro del ámbito de aplicación de la Carta de la ONU, los Estados tienen la obligación internacional de recurrir a los medios pacíficos de solución de las controversias para efectos de propugnar la obtención de un resultado sin quebrantar la paz mundial. Por consiguiente, el principio de libre elección de los medios permite a los Estados evaluar la controversia y decidir cuál de los mecanismos existentes —inclusive, establecer un nuevo medio— resulta adecuado para una solución eficaz, rápida y satisfactoria para el desacuerdo en el que se encuentra involucrado. De este modo, el principio de la libre elección de los medios permite acudir a los medios diplomáticos (negociación, buenos oficios, mediación y conciliación) y a los medios jurisdiccionales (arbitraje y tribunales internacionales). No obstante, cabe el recurso a las organizaciones internacionales para poner fin a sus disputas, siendo por ello llamados medios políticos¹.

1 No hay unanimidad en la doctrina para llamarlos medios políticos, puesto que en los mecanismos diplomáticos también hay un alto contenido político. LLANOS, Hugo. *Teoría y práctica del Derecho Internacional Público*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1980. T. II, p.555.

Elvira Méndez Chang

• Doctora en Derecho

• Catedrática de

Solución de

Controversias

Internacionales en la

Facultad de Derecho

• Profesora Ordinaria

Asociada a la

Pontificia Universidad

Católica del Perú.

El sistema de Naciones Unidas insta a sus miembros a buscar una solución pacífica de controversias y, aunque no establece *a priori* ninguna primacía de los medios, ha establecido como órgano principal a la Corte Internacional de Justicia (art. 7 de la Carta de la ONU), contándose así con un valioso medio jurisdiccional internacional de carácter permanente.

Sin embargo, la Carta también ha diseñado las líneas de acción a partir de la actividad de otros órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Secretario General de la organización (véase el Capítulo VI de la Carta de la ONU)⁽²⁾. Si bien el Consejo de Seguridad tiene la «responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales» (art. 24 párrafo 1 de la Carta de la ONU), su composición y funciones lleva a que sea entendido como un órgano en el que se encuentran fuertes presiones políticas que no hacen posible que tome decisiones rápidas, salvo en los supuestos de consenso entre las cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad⁽³⁾.

2. LA SOLUCION DE LAS CONTROVERSIAS INTERNACIONALES EN LA GUERRA FRIA

Durante la Guerra Fría, la necesidades de un mundo dividido en intereses de bloques antagónicos y precariamente estable en virtud de un balance de poderes, llevó a la evolución de las funciones de las Naciones Unidas en la búsqueda de la paz internacional.

La soberanía de los Estados fue, en algunos casos, uno de los obstáculos para la elección de los medios de solución de las controversias; la desconfianza en los medios jurisdiccionales llevó a una labor limitada de la Corte Internacional de Justicia.

En cuanto a los órganos principales de Naciones Unidas, ante la inacción del Consejo de Seguridad debido al veto de los miembros permanentes, la Asamblea General propició una participación más activa de la organización en el mantenimiento de la paz internacional y el Secretario

General asumió nuevas funciones e iniciativas en este campo, muchas de las cuales no habían sido previstas expresamente en el texto de la Carta de San Francisco⁽⁴⁾, fundándose en la existencia de poderes implícitos. De este modo, se enviaron contingentes de Naciones Unidas para vigilar el cese del fuego, treguas y separación de tropas. Sin embargo, las posibilidades de acción y de éxito de las Naciones Unidas se encontraron limitadas por el cuestionamiento de las potencias hegemónicas quienes llegaron a poner en tela de juicio la legitimidad de tales actividades, tratando de calificar como asuntos internos a algunas controversias que no querían que fuesen ventiladas en el ámbito internacional, escudándose en la calificación de ciertas controversias como propias de la jurisdicción interna del Estado.

3. LAS NUEVAS PERSPECTIVAS DE LAS NACIONES UNIDAS FRENTE A LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS INTERNACIONALES: UN PROGRAMA DE PAZ

El fin de la confrontación Este-Oeste ha dado paso a un gran optimismo en el nuevo orden internacional. Sin embargo, el panorama internacional actual es más complejo, subsisten los problemas de crecimiento y desarrollo en un gran número de Estados y la protección del medio ambiente se convierte en una prioridad frente al avance tecnológico. La globalización en las relaciones internacionales y la creación de bloques enfrenta un creciente nacionalismo de distintos grupos locales y los reclamos de los grupos étnicos. En este contexto, las Naciones Unidas tiene como reto hacer plenamente efectivo el principio de solución pacífica de controversias internacionales a través del establecimiento de fórmulas creativas y viables para conseguir el ideal de paz en un mundo multipolar.

2 Para revisar las funciones de los órganos de Naciones Unidas para la solución pacífica de las controversias, véase: UNITED NATIONS. *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes between States*. New York: United Nations, 1992. p. 111 y ss.

3 Debe recordarse que el Consejo de Seguridad está compuesto por cinco miembros permanentes: China, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Reino Unido de la Gran Bretaña y Rusia, quienes tienen derecho de veto en la toma de decisiones (artículos 23 párrafo 1 y 27 párrafos 2 y 3 de la Carta de las Naciones Unidas).

4 El Secretario General de las Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali afirmó que, si bien la «Carta de las Naciones Unidas no contiene ninguna disposición que se refiera específicamente al mantenimiento de la paz», hubo desde los inicios de las Naciones Unidas varios intentos, pudiendo considerarse como el primero al grupo de observadores militares enviado durante la primera guerra árabe israelí en 1948 para que vigilara un cese el fuego (Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua - ONUVT). Novena Charla Anual en honor de David M. Abshire, pronunciada el 13 de mayo de 1992 en el edificio Dirksen del Senado de los Estados Unidos, Washington, D.C. EN: BOUTROS-GHALI, BOUTROS. *Paz, Desarrollo y Medio Ambiente*. Santiago de Chile: Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1992. p. 11.

Resulta innegable que ya se han dado algunos pasos tendientes a lograr una mayor iniciativa y presencia de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y su consolidación, superando las tradicionales tareas de vigilancia de treguas y de cese del fuego. Algunos ejemplos son el uso de la fuerza por la Fuerza Multinacional en el Conflicto del Golfo Pérsico⁽⁵⁾ así como la llamada «intervención humanitaria» en Somalia. Sin embargo, las acciones han sido cuestionadas en ambos casos.

Diversos grupos han planteado lineamientos de acción que coinciden en la necesidad de lograr efectivas medidas de desarme⁽⁶⁾, la creación de un clima de confianza entre los Estados (*confidence-building measures*) en sus relaciones internacionales y la resolución pacífica de las controversias⁽⁷⁾ en el seno de las Naciones Unidas.

No obstante el consenso en la comunidad internacional sobre la necesidad de lograr que las relaciones internacionales estén efectivamente exentas del uso de la fuerza y la solución de las controversias internacionales sea a través de medios pacíficos, las Naciones Unidas enfrentan aún grandes retos.

Uno de los problemas principales está vinculado al tema de la soberanía. Si bien es innegable que el concepto y la extensión de la soberanía han sido reformulados en el presente siglo, ésta sigue siendo una de las barreras para la consolidación del principio de solución pacífica de las controversias internacionales. El principio consagrado en la Carta de la ONU está íntimamente vinculado a la libre elección de los medios para lograr tal solución; sin embargo, ello no permite imponer un medio sino, en todo caso, recomendar aquél que se estime idóneo. En otras palabras, depende de la voluntad y del consentimiento del Estado el aceptar un medio en el cual ventilar su desacuerdo.

Ello lleva a plantear algunas dudas acerca de las perspectivas del desarrollo de las funciones de

esta organización, en la medida en que los gobiernos de los Estados no decidan voluntariamente restringir su soberanía y, a través de acuerdos, forjar un sistema de paz⁽⁸⁾ que sea respetado.

El Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, ha intentado dar una respuesta en torno al futuro de las Naciones Unidas en el campo de la solución pacífica de controversias a través de «Un Programa de Paz»⁽⁹⁾.

El Programa de Paz pretende ser una propuesta institucional frente a las nuevas exigencias de la Comunidad Internacional; permite hacer algunas reflexiones sobre las inquietudes y soluciones que se plantean. Los objetivos prioritarios de la organización que recoge este Programa son:

1. Establecer mecanismos para poder determinar, desde sus inicios, las situaciones que puedan ocasionar conflictos. En este rubro, la diplomacia preventiva será de gran importancia para preservar la paz.
2. Contar con procedimientos rápidos y efectivos para tomar medidas de lleven al establecimiento de paz en caso de conflicto.
3. En los pueblos que han sufrido la devastación por la guerra, buscar consolidar la paz en sus distintos contextos.
4. Identificar y enfrentar las causas de los conflictos internacionales para efectos de erradicarlos paulatinamente. Dentro de estas causas, tenemos la desigualdad económica, la injusticia social, la opresión política, entre otros.

La determinación de estos objetivos es sumamente importante toda vez que permite orientar y medir esfuerzos para lograrlos. Frente a éstos, las Naciones Unidas ha establecido medidas tendientes a:

- a. **La Diplomacia Preventiva** (*Preventive Diplomacy*): Evitar el surgimiento y extensión

5 Sin embargo, se cuestiona la legitimidad de la acción de la fuerza multinacional dentro del marco de la Carta de las Naciones Unidas (Capítulo VII). Véase: URQUHART, Brian. «Lecciones del Golfo para la ONU». En: Papeles para la Paz. Centro de Investigación para la Paz - Ayuntamiento de Córdoba, N° 43, 1991, p. 31-44.

6 WALKER, Jerome. «New thinking about conventional arms control». EN: Survival. Vol. XXXIII, N° 1, January/February 1991, p. 53-65.

7 Es interesante revisar: Europe 2000: Report from an International Conference (2-4 October 1992, Stadtschlaining, Austria). Study Group on Alternative Security Policy. Project on Defense Alternatives (PDA). Burg Schaining: Austrian Study Center for Peace and Conflict Resolution, 1993. 12p.

8 En la década de los ochenta, antes del fin de la guerra fría, R. Johansen presentó algunos planteamientos sobre la globalización de las relaciones internacionales que aún no han perdido actualidad. Véase: JOHANSEN, Robert. «The elusiveness of a humane world community.» EN: JOHANSEN, Robert. The national interest and the human interest: An analysis of U.S. Foreign Policy. Princeton University Press, 1980. p. 198-216.

9 El Programa de Paz se encuentra en el informe presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, de conformidad con la Declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad. BOUTROS-GHALI, Boutros. An agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. New York: United Nations, 1992. 51p.

de controversias. En caso que éstas existan, se debe evitar que se transformen en conflictos.

- b. El **Establecimiento de la Paz** (*Peacemaking*): Permitir que las partes involucradas en actividades hostiles lleguen a un acuerdo por medios pacíficos.
- c. El **Mantenimiento de la Paz** (*Peacekeeping*): Aumentar las posibilidades de prevenir los conflictos y establecer la paz, a través de un despliegue de personal militar o civil de las Naciones Unidas.
- d. La **Consolidación de la Paz** (*Peacebuilding*): Para reforzar la paz y evitar que se reanuden los conflictos, es necesario identificar y fortalecer las estructuras.

Frente a estas medidas, Boutros-Ghali afirma que el Estado seguirá siendo el principal actor en el contexto internacional, si bien será menester un nuevo y más flexible concepto de soberanía que propugne el respeto de los Derechos Humanos. De este modo, las Naciones Unidas intenta encontrar mecanismos que permitan, de manera rápida y eficiente, prevenir y resolver los conflictos, así como preservar la paz internacional.

Pese a la claridad de los planteamientos del «Programa de Paz», cabe señalar algunas observaciones.

En primer lugar, no se ha precisado aún cuál es la controversia que será materia de las acciones del «Programa de Paz». Si bien actualmente es discutible la clasificación de las controversias en políticas y jurídicas en el ámbito internacional, subsisten algunas interrogantes sobre los criterios para establecer su carácter internacional. Podrían señalarse, como criterios básicos, que una controversia será internacional toda vez que se produzca entre sujetos de Derecho Internacional y esté regida por el Derecho Internacional. Sin embargo, la complejidad de algunos problemas hacen discutible tal calificación y los intereses nacionales involucrados pueden buscar su determinación como conflicto interno para sustraerse del Derecho Internacional. Al respecto, el problema de las dos Chinas, la «internacionalidad» del conflicto en Somalia y en Bosnia-Herzegovina son algunos ejemplos de la falta de criterios claros

para conocer cuándo nos encontramos ante una controversia internacional. La atribución de subjetividad internacional a los individuos, beligerantes y otros entes así como los conflictos étnicos en los distintos continentes llevan a reformular y aclarar la clase de controversia que cae dentro del ámbito del Programa de Paz. Sería conveniente plantear que, a nivel de la Asamblea General, se discuta el establecimiento de lineamientos para la calificación de las controversias internacionales.

En segundo lugar, se requiere agilizar lo dispuesto en los Capítulos VI y VII de la Carta de la ONU, a fin de lograr que las medidas sugeridas en el Programa de Paz se desarrollen adecuadamente dentro del marco institucional. Para ello, se debe discutir nuevamente los roles de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad en esta materia, tratando de «democratizar» la toma de decisiones; especialmente, establecer mecanismos que permitan agilizar sus procedimientos y reformular el poder de veto.

En tercer lugar, la complejidad de las relaciones internacionales hace necesario descentralizar progresivamente las funciones de pacificación, dando mayor importancia a la participación de las organizaciones regionales. Estas últimas requieren una adecuada articulación con el sistema de Naciones Unidas en este ámbito para efectos de potencializar el Capítulo VIII de la Carta de la ONU. Por ejemplo, en el continente americano, la Organización de los Estados Americanos debe tener un papel más importante frente a las controversias internacionales, tendiente a generar mecanismos para lograr la paz. Ello llevaría a reducir la acción directa de Naciones Unidas y al fortalecimiento de los sistemas regionales dentro del principio de solución pacífica de las controversias internacionales.

En cuarto lugar, si no hay mecanismos adecuados que a nivel global enfrenten las bases de las controversias internacionales (opresión política, hambre, injusticia social, desigualdad económica, entre otros), difícilmente existirá una paz internacional duradera. En este sentido, se han logrado algunos avances las distintas cumbres sociales como, por ejemplo, en la Cumbre de Copenhague en marzo

Las Naciones
Unidas tienen
como reto hacer
plenamente efectivo
el principio de
solución pacífica
de controversias
internacionales
(...), con el ideal de
paz en un mundo
multipolar.

de 1995. Sin embargo, la Comunidad Internacional no encuentra respuestas claras e inmediatas a las causas de las controversias y siente que el escaso desarrollo obtenido favorece la subsistencia de focos de violencia a nivel mundial.

En quinto lugar, el Programa plantea que una mayor confianza en la Corte Internacional de Justicia «contribuiría a la labor pacificadora de las Naciones Unidas»⁽¹⁰⁾. Todo pareciera indicar una voluntad subsanar carencias y generar una mejor imagen externa de la Corte Internacional de Justicia. Sin embargo, el papel de la Corte sigue siendo limitado toda vez que su competencia general en materia contenciosa es facultativa, de conformidad con el art. 36 de su Estatuto⁽¹¹⁾. Asimismo, debe tenerse presente que son pocos los Estados que acuden ésta a someter sus controversias y las cláusulas facultativas de sometimiento no son frecuentes⁽¹²⁾.

Una última observación al «Programa de Paz» de

las Naciones Unidas se refiere al financiamiento requerido para permitir una acción rápida y adecuada. Actualmente, las operaciones auspiciadas por Naciones Unidas implican un alto costo que difícilmente es cubierto por los aportes de los Estados miembros. Por ende, la falta de un adecuado sistema de financiamiento generará una reducción del número de las acciones que puedan ser llevadas a cabo, impidiendo el cabal cumplimiento de los objetivos propuestos. Aún no se han determinado las propuestas viables para hacer frente a tan delicado tema. Sin embargo, sería preocupante que las acciones que no tengan un respaldo de los Estados industrializados difícilmente cuenten con recursos suficientes para llevarse a cabo.

El «Programa de Paz» debe marcar las líneas de acción de las Naciones Unidas para el siglo XXI. Las críticas, adecuación y su progresiva implementación deben hacer que el principio de solución pacífica de controversias sea efectivo en el nuevo orden internacional. Este es el gran reto de las Naciones Unidas en el futuro; pero la Comunidad Internacional requiere medidas eficaces e inmediatas para consolidar un principio básico del ordenamiento internacional.

Debe tenerse presente que el mantenimiento de la paz es una mecanismo, no es un fin en sí mismo. Las Naciones Unidas deben generar las bases para que, con el apoyo de toda la Comunidad Internacional, se logren solucionar pacíficamente las controversias internacionales.

10 BOUTROS-GHALI, Boutros. «Un programa de Paz.» *En: Notas sobre la economía y el desarrollo*. Santiago de Chile, CEPAL, No. 533-534, setiembre, 1992, p. 5.

11 En torno a algunas críticas a la competencia de la Corte Internacional de Justicia en materia contenciosa, véase: MENDEZ CHANG, Elvira. «El carácter facultativo de la Corte Internacional de Justicia en materia contenciosa.» *En: Revista del Foro*. Lima: Colegio de Abogados de Lima, Año LXXXI, N° 2, Julio-Diciembre 1993, p. 91-101.

12 Estados Unidos dejó sin efecto su cláusula facultativa debido a que, basada en ella, la Corte Internacional de Justicia declaró que tenía jurisdicción en el caso de las actividades militares y paramilitares norteamericanas en Nicaragua.