

Material Imprimible

Curso Relaciones Internacionales

Módulo Medios e instrumentos de la política exterior

Contenidos:

- Controversia internacional
- Solución pacífica de controversias
- Medios diplomáticos y jurídicos para la solución de conflictos
- Medios coactivos no bélicos para la solución pacífica de controversias internacionales

Controversia internacional

Como venimos viendo a lo largo del curso, los Estados están obligados a resolver sus controversias de forma pacífica y conforme al Derecho Internacional.

Pero... ¿saben qué es una controversia? Es un desacuerdo sobre un punto de derecho o de hecho, una oposición de tesis jurídicas o de intereses entre Estados.

Tradicionalmente se distinguían entre los medios de solución pacífica de controversias los pacíficos de los no pacíficos. La razón es que hasta hace poco, el uso de la fuerza era considerado como un medio incluso lícito de arreglo.

Así, la solución pacífica de controversias es un principio de Derecho Internacional reciente que “obliga a los Estados a buscar una solución a sus controversias, mediante mecanismos de arreglo pacífico, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz ni la seguridad internacionales ni la justicia”, tal y como lo señalan los artículos de la Carta de la ONU.

Esta resolución hace extensivo el principio a todos aquellos Estados que no son miembros de la ONU, que al ser partes de la Comunidad Internacional deben abstenerse de utilizar la fuerza armada para resolver sus conflictos de buena fe.

Además, dentro del contexto del Derecho Internacional los Estados se rigen por el principio de *Pacta Sunt Servada*, por el que los Estados deben cumplir fielmente las convenciones de acuerdo con lo pactado.

Existen dos tipos de controversias internacionales:

- En primer lugar, las jurídicas, que son aquellas en las que las partes se hallan en desacuerdo acerca de la interpretación o aplicación del derecho vigente
- En segundo lugar, las políticas, en las que una de las partes busca la modificación del derecho existente.

Como aprendimos anteriormente, los primeros intentos de codificación de estos métodos de solución de controversias tuvieron lugar en las Conferencias de La Haya de 1899 y de 1907.

Luego, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 en su artículo 65 inciso 3 también indica que los Estados deben solucionar los conflictos, por lo que establece el artículo 33 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

El artículo 33 de la Carta de la ONU enumera los mecanismos de solución pacífica de controversias y también establece las competencias del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General.

Dicho artículo dice que “las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección”.

Asimismo, plantea que “el Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios”.

Por su parte, la Corte Internacional de Justicia, en su Sentencia sobre los Asuntos de la Plataforma Continental del Mar del Norte, agregó lo siguiente: “La Corte recuerda que la obligación de negociar constituye simplemente una ampliación especial de un principio que informa todas las Relaciones Internacionales y que además está reconocido en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas como uno de los métodos de resolución pacífica de controversias”.

Medios diplomáticos y jurídicos para la solución de conflictos

De acuerdo con el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas, los Estados deben utilizar algunos de los existentes métodos de solución de controversias, a saber:

- La Negociación
- Los Buenos Oficios
- La Mediación
- La Investigación
- La Conciliación
- El Arbitraje y el Arreglo Judicial

Los medios diplomáticos o políticos de solución de controversias son negociaciones directas que se desarrollan normalmente por vía diplomática y por regla general entre plenipotenciarios nombrados por los Estados en litigio; incluso pueden llegar a ser los Ministros de Relaciones Exteriores y los Jefes de Estado.

Hablamos de negociaciones directas cuando los Estados buscan dirimir sus diferencias por la vía diplomática, sin injerencias de terceros.

Este es un acuerdo directo porque se trata de un contacto diplomático sin intermediarios, entre las partes partícipes del conflicto, ya sea a través de los propios Jefes de Estados, los Ministros de Relaciones Exteriores y/o Agentes plenipotenciarios.

En los tratados internacionales se suele colocar una disposición en la que se contempla la obligatoriedad de los sujetos partes de acudir a la negociación u otros medios pacíficos en caso de conflictos derivados del mismo.

Cuando la negociación resulta infructuosa o no tiene éxito en lograr la solución del problema, las partes deben acudir a los otros medios pacíficos.

El medio de los buenos oficios supone la intervención de un tercero, que puede ser un Estado o una personalidad internacional. Este tercero actúa de forma amistosa para lograr acuerdo entre las partes de forma discreta.

Además, puede ocurrir que sean las mismas partes las que soliciten su intervención. Sin embargo, no interviene en el problema, sino que actúa como un componedor que acerca a las partes en sus disputas, para que ellas mismas las solucionen de forma amistosa.

Por su lado, la mediación se caracteriza por la intervención de un tercero en el conflicto conocido como “mediador”, y supone dar un paso más en las funciones asignadas a ese tercero, ya que a diferencia de los buenos oficios donde la misión del tercero consiste en aproximar a las partes, en la mediación el mediador tiene una participación mucho más activa porque está autorizado para proponer las bases de la negociación e intervenir en ella como vía de comunicación, sugerencia y acomodación de posiciones, sin tratar de imponer la solución, pero interviene en todo el desarrollo de la negociación hasta su conclusión.

No obstante, la propuesta no es vinculante, es decir, no es obligatoria para las partes; por ende, las partes pueden aceptarla o no, lo que no impide que el mediador pueda presentar nuevas propuestas.

Tanto la mediación como los buenos oficios pueden ser solicitados por las partes o ser ofrecidos por terceros Estados o personalidades internacionales.

Un ejemplo de esto es el Tratado de Montevideo de 1979, en donde la mediación Papal entre Argentina y Chile ayudó a salir de la situación prebélica en relación con la diferencia en la zona del Canal del Beagle.

La investigación, también conocida como “comisiones de investigación, encuestas o determinación de los hechos”, fue concebida por la Convención de La Haya en 1899.

La investigación es recomendada para aquellos litigios que no comprometieran el honor ni los intereses esenciales, y en las que se produzca una divergencia en cuanto a los hechos, para que la Comisión estableciera los hechos mediante un examen imparcial y detenido.

La comisión de investigación tiene como única función aclarar las cuestiones de hecho que rodean el conflicto, sin pronunciarse en modo alguno acerca de las responsabilidades que de ellas se deduzcan.

Además, la comisión aporta a las partes todos aquellos datos que se consideren relevantes para la solución de la controversia, aspecto histórico, mapas, y todo aquello que sea pertinente para dar a conocer la causa o motivo del conflicto, el estado de los hechos, entre otras, pero sin proporcionar soluciones, sin establecer responsabilidades jurídicas, económicas, políticas, u otras que pudieran establecerse.

Es decir, su contribución esencial es aclarar el panorama a las partes sobre las circunstancias y hechos que rodean el problema, lo que posteriormente puede serle útil a la hora de recurrir ante un medio jurídico, como el arbitraje o arreglo judicial, en los que podrán ser presentados los informes emitidos por la comisión de investigación.

La conciliación es otro método no jurisdiccional que consiste en la instrucción imparcial por un órgano colegiado de todos los aspectos de la controversia a fin de formular una propuesta para su solución.

La conciliación se diferencia de la investigación por cuanto ésta presenta un informe a las partes que contiene sugerencias y recomendaciones sustanciales para arreglar el conflicto, mientras que en la investigación el informe solo aborda las cuestiones de hecho que rodean el problema sin pronunciarse sobre el derecho debatido ni la solución de la controversia.

Aunque la comisión conciliadora suele estar compuesta por juristas y conocen de todas las cuestiones en litigio de acuerdo a un procedimiento contradictorio, no puede considerarse un medio jurídico, dado que no dicta sentencia, sino que emite un informe en el que propone a las partes la solución completa de la controversia.

No obstante, no puede ser impuesta obligatoriamente a las partes en litigio, sino que simplemente son recomendaciones propuestas, quedando las partes en libertad de aceptarlas, aplicarlas o desecharlas.

Ahora bien. Además de los medios diplomáticos o políticos que acabamos de ver, existen también medios jurídicos, que representan una vía para solucionar una controversia a través de órganos jurisdiccionales u órganos de justicia internacional.

Estos se diferencian de los métodos diplomáticos por el hecho de que el tercero imparcial dicta e impone con carácter vinculante la solución de la controversia.

Los medios jurídicos son dos:

- El Arbitraje
- Y el Arreglo Judicial

Veamos en qué consiste cada uno de ellos...

El arbitraje es un medio de arreglo en el que, con el consentimiento de las partes implicadas, actúa un tercero que es imparcial y constituido *ad hoc*, denominado órgano arbitral.

Este árbitro examina la controversia concreta y concluye con una resolución vinculante que es obligatoria para las partes.

Históricamente, el arbitraje fue el primer y el único procedimiento judicial para la resolución de controversias. Además, puede existir el arbitraje institucional si es expedido por alguna de las dos partes a un tercero.

Por su lado, en el mecanismo de arreglo judicial, las partes someten la solución del litigio a un órgano judicial permanente, integrado por jueces independientes constituido en forma institucionalizada, que emite una sentencia obligatoria sobre la base del derecho internacional, aunque a veces puede hacerlo según lo equitativo y bueno a pedido de las partes y a través de un procedimiento preestablecido, es decir, a través de la equidad.

Bien. Al finalizar la primera Guerra Mundial se creó, por el artículo 14 del Pacto de la Sociedad de Naciones que ya conocimos, un Tribunal Permanente de Justicia Internacional que desarrolló sus actividades entre 1922 y 1933 e intervino en 22 casos en total y emitió 27 opiniones consultivas.

Este sirvió como antecedente de la Corte Internacional de Justicia, creada al constituirse la ONU.

También existen:

- Tribunales Regionales, como el de la Unión Europea
- Corte Interamericana de Derechos Humanos en San José de Costa Rica producto de la Convención Interamericana de Derechos Humanos de 1969
- Tribunales con competencias específicas, como la Convención sobre el Derecho del Mar en 1982

Como dijimos, la Corte Internacional de Justicia es el órgano judicial principal de la Organización de las Naciones Unidas, y es la encargada de decidir, conforme al Derecho Internacional, las controversias de orden jurídico entre Estados y de emitir opiniones consultivas respecto a cuestiones jurídicas que pueden serle sometidas por órganos o instituciones especializadas de la ONU.

Además, el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es parte integrante de la Carta de la ONU.

Dicha Carta, en el Capítulo III, artículo 7 enuncia cuáles son los órganos principales de las Naciones Unidas, que si bien ya los conocimos anteriormente, vamos a repasarlos. Estos son:

- Una Asamblea General
- Un Consejo de Seguridad
- Un Consejo Económico y Social
- Un Consejo de Administración Fiduciaria
- Una Corte Internacional de Justicia
- y una Secretaría

Además aclara que “se podrán establecer, de acuerdo con las disposiciones de la presente Carta, los órganos subsidiarios que se estimen necesarios”.

La Carta, en el Capítulo XIV, artículo 92 establece también que “la Corte Internacional de Justicia será el órgano judicial principal de las Naciones Unidas; funcionará de conformidad con el Estatuto anexo, que está basado en el de la Corte Permanente de Justicia Internacional, y que forma parte integrante de esta Carta”.

En el artículo 93 establece que “todos los Miembros de las Naciones Unidas son ipso facto partes en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia”, y que “un Estado que no

sea Miembro de las Naciones Unidas podrá llegar a ser parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, de acuerdo con las condiciones que determine en cada caso la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad”.

Además, la Carta, en el artículo 94 menciona que “cada Miembro de las Naciones Unidas compromete a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte”, y que, “si una de las partes en un litigio dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo”.

Por su parte, en el artículo 95 aclara que “ninguna de las disposiciones de esta Carta impedirá a los Miembros de las Naciones Unidas encomendar la solución de sus diferencias a otros tribunales en virtud de acuerdos ya existentes o que puedan concertarse en el futuro”.

A nivel interamericano también existen mecanismos para la solución pacífica de controversias. En el artículo 24 de la Carta de la Organización de Estados Americanos se establece que “las controversias entre los Estados miembros deben ser sometidas a los procedimientos de solución pacífica señalados en esta Carta”.

Por su lado, el artículo 25 plantea que “son procedimientos pacíficos: la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la investigación y conciliación, el procedimiento judicial, el arbitraje y los que especialmente acuerden, en cualquier momento, las Partes”.

Por su parte, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas “Pacto de Bogotá” del 30 de abril de 1948 define los procedimientos pacíficos que deben adoptar los signatarios para resolver sus conflictos.

El artículo 22 establece que “corresponde a la Comisión de Investigación y Conciliación esclarecer los puntos controvertidos, procurando llevar a las partes a un acuerdo en condiciones recíprocamente aceptables. La Comisión promoverá las investigaciones que estime necesarias sobre los hechos de la controversia, con el propósito de proponer bases aceptables de solución”

En el artículo 23, por su parte, aclara que “es deber de las partes facilitar los trabajos de la Comisión y suministrarle, de la manera más amplia posible, todos los documentos e informaciones útiles, así como también emplear los medios de que dispongan para permitirle que proceda a citar y oír testigos o peritos y practicar otras diligencias, en sus respectivos territorios y de conformidad con sus leyes”.

Por el artículo 28 sabemos que los informes y conclusiones de la Comisión de Investigación y Conciliación no son obligatorios para las partes ni en lo relativo a la exposición de los hechos ni en lo concerniente a las cuestiones de derecho, y no revestirán otro carácter que el de recomendaciones sometidas a la consideración de las partes para facilitar el arreglo amistoso de la controversia.

Medios coactivos no bélicos para la solución pacífica de controversias internacionales

Además de los medios diplomáticos y políticos y los medios jurídicos, existen también métodos coactivos no bélicos para la solución pacífica de controversias internacionales, que tienen como objetivo conducir a un Estado que ha realizado actos no amistosos, a la solución del inconveniente que esté afectando los intereses de otro Estado.

Estos métodos coactivos no bélicos para la solución pacífica de controversias internacionales son la retorsión, las represalias y el bloqueo pacífico.

¿Alguna vez escucharon la palabra retorsión? Vamos a detenernos unos momentos para definirla. La retorsión es el medio de apremio que consiste en el hecho de que un Estado responda con un uso riguroso de su derecho a realizar actos suyos lícitos, pero inamistosos, cometidos con él por otro Estado.

Sus características son las siguientes:

- El Estado que comete actos inamistosos no debe incurrir en violación a normas jurídicas del Derecho Internacional
- El Estado que es víctima de los actos inamistosos no debe violar normas jurídicas del Derecho Internacional al usar la retorsión
- El Estado afectado debe acudir previamente a su actividad coactiva a los medios pacíficos de solución de conflictos

- La afectación del Estado puede ser material o moral, puede ser afectado en sus intereses pecuniarios o patrimoniales, o en su prestigio o dignidad
- La retorsión es la forma moderada de reaccionar contra la afectación de los intereses del Estado que la emplea
- No hay impedimento lógico ni normativo para que un Estado haga uso de la retorsión, excepto si es respuesta de un acto ilícito internacional

Podemos citar como ejemplos la expulsión recíproca de agentes diplomáticos o la restricción de su desplazamiento dentro de un radio determinado.

Asimismo, las contramedidas no pueden afectar a determinadas obligaciones que ya vimos:

- La de abstenerse de recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza, tal y como se enuncia en la Carta de las Naciones Unidas
- Las obligaciones establecidas para la protección de los derechos humanos fundamentales
- Las obligaciones de carácter humanitario que prohíben las represalias;
- Y todas las obligaciones que emanan de normas de ius cogens.

Las represalias, por su parte, son los actos que se dan como respuesta a otros actos que se consideran contrarios al Derecho Internacional y su objetivo es obtener una rectificación de la conducta que haya perjudicado los intereses o derechos del Estado o de sus nacionales.

Podemos decir que las represalias...

- Son la respuesta a un acto ilícito internacional del medio coactivo de Estado contra el que se emplean las represalias
- Serían consideradas actos ilícitos si no fuera porque constituyen una reacción autorizada por el Derecho Internacional contra los actos ilícitos de otro Estado
- Tienen la finalidad de anular el acto internacional que las origina, la reparación de los daños ocasionados, y la corrección de la conducta ilícita internacional
- Tiene el objetivo de propiciar una solución a la controversia

Por último, el bloqueo pacífico es una acción coactiva ejercida sobre un Estado que pone en peligro la paz y la seguridad internacionales o viola sistemáticamente los derechos

humanos fundamentales y por la que se interrumpen, por una fuerza naval no beligerante, todas las comunicaciones marítimas con sus puertos. Es decir, el principal objetivo es debilitar al otro Estado que amenaza la paz.

En el bloqueo pacífico es indiferente que exista o no una situación previa de estado de guerra, pero lo que sí es indispensable es que el Estado o el conjunto de Estados que realizan el bloqueo no tengan, en ningún caso, la condición de beligerantes. En este tipo de bloqueos, la parte bloqueadora no tiene la condición de beligerante.

Además, el bloqueo como forma de actuación de la comunidad internacional apunta hacia un tipo de bloqueo distinto del bloqueo durante la guerra, al menos en algunos de sus aspectos.

Más concretamente, porque si bien la acción de bloquear es la misma en ambos casos, el bloqueo ejercido por la comunidad internacional presenta ciertas peculiaridades derivadas de su propio fundamento jurídico, y de la finalidad que se persigue.

Conforme al artículo 41 de la Carta de la ONU, el Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

Por su lado, en el artículo 42 se establece que si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas.

Existen cuatro vías básicas mediante las que una disputa puede ser considerada por el Consejo de Seguridad:

- Cualquier miembro de Naciones Unidas puede solicitar al Consejo que la analice
- Cualquier Estado que no pertenezca a Naciones Unidas, pero que sea parte en la disputa, puede realizar la solicitud

- La Asamblea General, cuando se sienta superada por la magnitud y peligrosidad del problema, pedirá al Consejo que lo considere
- El Secretario General tiene la facultad de presentar ante el Consejo todo asunto que bajo su interpretación amenace la paz internacional

El elemento que otorga al Consejo de Seguridad su gran peso en el entorno internacional es la opción de la fuerza, que en ciertos niveles controlados de violencia no desestabiliza el entorno internacional.

A diferencia de la jurisdicción internacional, que tiene escasas posibilidades de hacer cumplir sus sentencias, el Consejo puede proceder militarmente para imponer sus decisiones.