

ACLARACIÓN PREVIA:

El trabajo que se expone a continuación es un extracto del capítulo titulado: “Solución Pacífica de Controversias Internacionales”¹, que integra junto a otros textos el libro electrónico: “Derecho Internacional Público”².

A los fines de ampliar sobre la temática abordada, y sobre otros temas de derecho internacional, se remite a dicha obra, de acceso público y gratuito³.

TÍTULO DE LA PONENCIA: “La inserción de la mediación como método de solución de controversias en las Organizaciones Internacionales”.

DATOS PERSONALES DEL AUTOR:

Apellido y Nombres: STRAINI, Fabio Daniel

Documento de Identidad: N° 20.519.984.

Profesiones: Abogado (*Matrícula 4-058 - Colegio de Abogados de Villa María, Provincia de Córdoba, República Argentina*), y Mediador (*Matrícula 549/12 – Ministerio de Justicia de la Provincia de Córdoba, República Argentina*).

Domicilio: 25 de mayo 511 – Código postal 5900 – Ciudad de Villa María, Provincia de Córdoba, República Argentina.

Teléfonos: +54 353 4612972 – Móvil +54 353 6576062

Mail: fabiostraini@arnet.com.ar

ABSTRACT:

El objeto de este trabajo es enfocar la mediación, pero no desde los ámbitos habituales para su abordaje, sino con la perspectiva de su aplicación como método para la resolución de conflictos internacionales. Lo hacemos en una apretada síntesis, dado la vastedad del tema, con la intención de que sirva como disparador para futuras ampliaciones y aplicaciones. A priori nos puede parecer una temática lejana, pero ello no es así en absoluto. La mediación está instituida como medio para resolver conflictos en la propia Carta de las Naciones Unidas, y en la mayoría de los tratados constitutivos de las Organizaciones Internacionales de todo el mundo, siendo por lo tanto junto a la negociación, una de las herramientas más usadas para el tratamiento de las disputas internacionales de cualquier naturaleza. Ponemos énfasis en el sistema de Naciones Unidas, por ser la piedra angular de todo el

¹ Escrito íntegramente por el suscripto en calidad de profesor de Derecho Internacional Público, y que trata sobre los variados mecanismos de solución pacífica de controversias en diferentes organizaciones internacionales.

² Publicado bajo el auspicio de la Cátedra “C” de la materia Derecho Internacional Público de la Universidad Nacional de Córdoba, como integrante del portal Universia para el desarrollo de la iniciativa OpenCourseWare (OCW), fundado por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), con la colaboración de la Fundación Walliam and Flora Hewlett y la Fundación Adrew W. Mellon.

³ Para acceder al libro electrónico mencionado, se debe seguir los siguientes enlaces: www.ocw.unc.edu.ar Facultad de Derecho – Curso: Derecho Internacional Público – Cátedra “C” – Actividades y Materiales.

ordenamiento internacional, y porque a partir de allí se derrama en toda organización o sistema de integración global o regional. Fruto de la globalización de la sociedad en todos los órdenes, tenemos en nuestras ciudades, aun en las más pequeñas, actores que operan tanto a nivel local, regional, y en algunos casos globalmente, por lo que no tardaremos los mediadores en actuar en los conflictos que se produzcan en dichos niveles.

LA SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES:

A partir de mediados del Siglo XX comenzó un proceso de multiplicación de Organizaciones Internacionales que continúa vigente a la fecha, ello tuvo su impacto en los procesos de solución de diferencias, ya que a las clásicas disputas entre Estados, hay que agregarles las controversias surgidas entre éstos, pero no ya actuando independientemente sino como parte de una Organización, las que se producen entre los Estados y la propia Organización, y aquellas producidas entre diferentes Organizaciones Internacionales, todo lo cual ha contribuido a complejizar el panorama en lo atinente al abordaje de los conflictos internacionales.

Ante este cuadro de situación, tenemos que hablar sobre la cobertura que se le da a la diferencia, los sujetos partes en las mismas, el objeto, y los objetivos de los sistemas de solución.

Al referirnos a la cobertura de las diferencias, estamos diciendo que el esfuerzo de las distintas Organizaciones Internacionales no está dirigido solamente a su solución, sino también a la prevención, es decir, evitar que ellas tengan lugar. En lo que hace a los sujetos que son partes de una disputa, los Estados han perdido en estos casos la exclusividad, ya que podemos hablar y tal como dijimos anteriormente de conflictos entre éstos y la Organización (*ya se trate de Estados parte o de terceros*), de controversias bilaterales o multilaterales que se suceden en el seno de determinada construcción internacional, como así también de disputas que tienen lugar entre diferentes Organizaciones. A su vez, el objeto de la diferencia va a depender de las funciones y alcance que tenga la Organización. Si se trata de Organizaciones de amplio alcance (*por ejemplo: Naciones Unidas*) se posibilitará la solución cualquiera sea el objeto constitutivo de la diferencia, por el contrario, si se trata de Organizaciones sectoriales o de fines específicos, las controversias estarán acotadas a sus funciones y ámbito de influencia.

Por último, los objetivos perseguidos por los sistemas de solución de controversias en estos casos, ya no estarán circunscriptos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, sino más bien a la adecuación de la conducta de los Estados conforme los fines perseguidos por la propia Organización.

En lo relativo a los medios que se pueden utilizar para la búsqueda de una solución a los posibles diferendos, es válido lo dicho anteriormente sobre los conflictos entre Estados, ya que también en estos supuestos se puede apelar a las negociaciones, consultas⁴, buenos oficios, mediación, investigación y conciliación, si

⁴ Las consultas son muy usadas en el seno de Organizaciones Internacionales y constituyen una herramienta más amplia que las negociaciones, toda vez que incluyen actividades que no suponen la existencia de una diferencia ni tampoco implican una transacción, como por ejemplo un pedido de información, contactos informales entre las partes, etc.

hablamos de procedimientos no jurisdiccionales. Por otra parte, también se puede recurrir a los mecanismos jurisdiccionales como el arbitraje o la solución judicial.

La solución entonces no solamente puede derivar de agentes externos como un árbitro o un Juez, sino también puede surgir de su propio seno a través de un acto de la Organización, emanado de un órgano político⁵ o de uno jurisdiccional⁶ o cuasi-jurisdiccional⁷.

Las Organizaciones Internacionales al ser sujetos con personalidad jurídica propia pueden ser parte de conflictos con otras organizaciones, con Estados, o con otros sujetos del Derecho Internacional. Estas controversias son evidentemente de carácter internacional y han sido receptadas en numerosos textos jurídicos, en especial la Convención de Viena de 1986 sobre el Derecho Aplicable a los Tratados Celebrados entre Organizaciones o entre Organizaciones y Estados.

El abanico de soluciones para los diferentes casos es muy amplio ya que existen Organizaciones Internacionales de carácter universal, continental, regional, con fines genéricos de cooperación, con fines específicos, entre otras cualidades que nos permiten trazar una clasificación muy amplia de este tipo de entidades, y si a ello le sumamos que los conflictos se pueden dar no solamente entre ellas, sino además con Estados o con otros sujetos del Derecho Internacional, habrá que hacer un análisis de la casuística concreta para determinar las herramientas de solución que resulten aplicables.

EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ⁸

Después del horror que significó la segunda guerra mundial, todo lo concerniente al mantenimiento de la paz y seguridad constituyeron objetivos centrales de los Estados y toda la ingeniería jurídica de la ONU es la plataforma para su efectivo cumplimiento.

Desde el inicio de la Carta de Naciones Unidas, cuando se mencionan sus propósitos, aparece el artículo 1 inciso 1° que reza: *“Mantener la paz y seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos y de conformidad con los*

⁵ Este medio está previsto por ejemplo en el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional que incluye la decisión del Órgano ejecutivo y la posibilidad de un recurso ante el Órgano Plenario (Junta de Gobernadores).

⁶ Existen una gran cantidad de tribunales internacionales creados para la solución de diferencias en el marco de una Organización Internacional, como lo son por ejemplo el Tribunal de la Comunidad Andina, el Tribunal de Justicia para las Comunidades Europeas, alguno de ellos para el tratamiento de cuestiones muy específicas como el Tribunal Europeo de Energía Atómica, algunos tribunales de arbitraje como el del Mercosur, etc.

⁷ Como es el de la Organización de Aviación Civil Internacional (O.A.C.I.), en donde el arreglo corresponde en primera instancia al Consejo (compuesto por representantes de Estados y no por Jueces), Órgano que no es propiamente jurisdiccional ya que su composición y sus funciones no se limitan a la solución de diferencias. Este Consejo proporciona una decisión jurídica con posibilidad de apelación ante el Tribunal Internacional de Justicia que funciona en este caso como una Segunda Instancia.

⁸ Los textos legales internacionales que aquí citamos han sido extraídos de: *Compendio de Normas Internacionales de Derecho Internacional Público*. Editorial La Ley. Buenos Aires (2011) y de las diferentes fuentes electrónicas que se citan en el trabajo.

principios de justicia y de derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz". A su vez el artículo 2 que establece los principios sobre los que se deberá proceder para hacer efectivos los propósitos aludidos en el artículo 1, establece en su inciso 3°: *"Los miembros de la organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz ni la seguridad internacionales ni la justicia"*.

Conviene destacar que todo este andamiaje jurídico está previsto exclusivamente para conflictos internacionales, y el inciso 7° del artículo 2 es claro al establecer: *"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, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII"*. A su vez el inciso 4° refuerza el armado de esta estructura diciendo: *"Los miembros de la organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al 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"*.

Se ve claramente como los diferentes propósitos y principios giran en torno a un eje central que los articula y que pasa por la prevención y evitación de todo conflicto que ponga en peligro la paz y la seguridad en el mundo. Establecidas en los artículos 1 y 2 las líneas principales que reflejan el ideario de la Organización, las pautas instrumentales las tenemos que buscar en los Capítulos VI y VII.

El Capítulo VII instrumenta los pasos a seguir para el supuesto de que se produzca una amenaza o quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, y no será motivo de tratamiento en este trabajo ya que no se corresponde con el objeto del mismo.

En donde sí nos detenemos es en el Capítulo VI que constituye una guía para el arreglo de controversias, y podemos dividirlo para su análisis en dos grandes secciones, la primera de ellas está contenida en el artículo 33 inciso 1° que obliga a los Estados a la solución pacífica de sus disputas y le suministra los medios para hacerlo, al establecer: *"Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y 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"*.

La segunda parte o sección que identificamos para su análisis en el Capítulo VI está contenida en el resto de su articulado, es decir, en el artículo 33 inciso 2° y artículos 34 a 38 inclusive. En este recorrido normativo se pone de relieve el importante rol del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en aras al mantenimiento de la paz y la seguridad instando a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios (artículo 33 inc. 1°), pudiendo investigar controversias o situaciones que puedan poner en peligro la paz y la seguridad (art. 34), facultando a los miembros a llevar cualquier controversia o situación ante el Consejo o ante la Asamblea General (art. 35), recomendando procedimientos o métodos adecuados de solución (art. 36), haciéndose cargo de la controversia (art. 37) o formulando recomendaciones (art. 38). De todo el entramado normativo

descrito se vislumbra claramente el papel vital que juega el Consejo de Seguridad en torno al tema.

La Asamblea General tiene también injerencia en cuestiones relativas a la paz y seguridad internacionales, subordinada al Consejo que es el responsable principal, al respecto el artículo 11 inciso 2° de la Carta dice: *“La Asamblea General podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad, o que un Estado que no es miembro de las Naciones Unidas presente de conformidad con el artículo 35, párrafo 2, y salvo lo dispuesto en el artículo 12, podrá hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al Estado o Estados interesados o al Consejo de Seguridad o a éste o a aquellos. Toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla”, y el inciso 3° agrega: “La Asamblea General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales”.*

A su vez el artículo 12 párrafo 1 agrega: *“Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad”.*

El Secretario General también juega un rol en esta materia, suele ejercer el papel de buen oficiante o de mediador en determinados conflictos y el propio artículo 99 de la Carta lo faculta para llamar la atención del Consejo de Seguridad sobre cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

No podemos dejar de hacer una alusión al artículo 52 de la Carta, que estipula (inc. 1°) que las disposiciones de ésta no se oponen a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso el Consejo de Seguridad promoverá dichos acuerdos u organismos (inc.3°), lo que no contradice la aplicación de los artículos 34 y 35 (inc.4°), con lo que se promueve de esta manera es el desarrollo del regionalismo, el cual no entra en contradicción con las organizaciones de alcance global como la ONU, ya que estos acuerdos u organismos regionales deben estar de conformidad al artículo 53 y subordinados en última instancia al Consejo de Seguridad, sin perjuicio de que se intente primero la solución en el ámbito de los mismos (inc. 2°). Del gran abanico de acuerdos y organismos regionales de los que podemos disponer, destacamos a título de ejemplo El Pacto de Bogotá de 1948 (Tratado Americano de Soluciones Pacíficas) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca firmado en Río de Janeiro en 1947⁹.

⁹ La inclusión de estos tratados no es antojadiza, en el caso del pacto de Bogotá, la justificamos porque además de la obligación establecida para los Estados de solucionar pacíficamente sus diferencias, contiene un minucioso detalle de los diferentes medios de arreglo de disputas tanto jurisdiccionales como no jurisdiccionales. En lo que hace al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, porque aun siendo un tratado de defensa en términos militares concebido al inicio de la guerra fría, las partes condenan la guerra y se obligan a no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza en cualquier forma incompatible con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas (art. 1), y se comprometen a someter toda controversia que surja entre ellas a los métodos de solución pacífica, antes de remitirla a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (art. 2), encajando de esta forma con las previsiones del art. 52 de la Carta.

El arreglo de las controversias descansará en la igualdad soberana de los Estados y en la libre elección de medios por parte de éstos para su resolución.

Si tenemos que trazar una perspectiva sobre el cumplimiento de estos objetivos por parte de la ONU veremos que desde su creación hasta la fecha y a pesar de que ha habido guerras de mayor o menor intensidad, la paz y seguridad del mundo no ha sido amenazada, por lo tanto tenemos que admitir que ha cumplido su función esencial de manera exitosa, sin perjuicio de todas las críticas que se le puedan achacar a la organización y de todo el camino que falta recorrer para perfeccionar los mecanismos de solución de controversias existentes a la fecha.

A MODO DE COROLARIO:

Retomando los conceptos brindados en el abstract, tenemos que decir que la mediación y la negociación constituyen pilares esenciales en cuanto métodos efectivos y generalizados de resolución de disputas internacionales, ya sea que éstas pertenezcan al ámbito de las relaciones públicas (*Estados y/u Organizaciones Internacionales*), como así también las relativas a las relaciones entre privados (*personas físicas y/o personas jurídicas, como empresas, organizaciones no gubernamentales, etc.*). El universo de los conflictos internacionales no está tan lejos de nosotros los mediadores, por el contrario, ya estamos inmersos en una realidad a la que le toca abordar los mismos, en mayor o menor escala.

Es hora por lo tanto de comenzar a entrar en la materia, y en ese sentido el presente trabajo constituye apenas un justificativo o disparador para darse a dicha tarea. En abordaje de la temática es vasto y complejo, pero ello más que un valladar se erige en un desafío, por lo que a todos aquellos mediadores a quienes les interesa avocarse al estudio, investigación y aplicación de la mediación en el ámbito internacional se les hace extensiva la invitación, a los fines de poder construir equipos de trabajo en esa dirección, para lo cual el suscripto se pone desde ya a entera disposición de los eventuales interesados.

Fabio Daniel STRAINI
Abogado - Mediador

Fuentes electrónicas¹⁰:

Naciones Unidas

<http://www.un.org>

<http://www.unsystem.org>

Unión Europea

http://europa.eu/index_es.htm

¹⁰ Las direcciones electrónicas apuntadas "ut-supra" corresponden a Organizaciones Internacionales que tienen vinculación con el temario desarrollado en el presente trabajo, y su inserción tiene por objeto conceder la posibilidad al lector de profundizar sobre el particular.

Organización de Estados Americanos (OEA)
<http://www.oas.org/es/>

Mercosur
<http://www.mercosur.int/>

Unasur
<http://www.unasur.org/>

Bibliografía básica sugerida¹¹:

ABC de las Naciones Unidas (publicación oficial de dicha organización). Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires (2012).
ARREDONDO, RICARDO. Manual de Derecho Internacional Público. La Ley, Buenos Aires (2012).
BARBOZA, JULIO. Derecho Internacional Público. Víctor P. de Zavalía (2008). Compendio de Normas Internacionales de Derecho Internacional Público. Editorial La Ley. Buenos Aires (2011).
DIEZ DE VELASCO VALLEJO, MANUEL. Instituciones de Derecho Internacional Público. Editorial Tecnos S.A. (2003).
HIGHTON ELENA I., ALVAREZ GLADYS S. Mediación Para Resolver Conflictos, Ad-Hoc (1996).
SALAS, GRACIELA R. Temas de Derecho Internacional Público. Casos Prácticos. Advocatus (2011).
SUAREZ MARINÉS. Mediación. Conducción de Disputas, Comunicación y Técnicas, Editorial Paidós (1996).
TRAVIESO, JUAN ANTONIO. Derecho Internacional Público. AbeledoPerrot (2012).
YMAZ VIDELA, ESTEBAN. Protección de Inversiones Extranjeras. Tratados Bilaterales. La ley (1999).

¹¹ Parte de esta bibliografía ha sido utilizada para la redacción del capítulo: “*Solución Pacífica de Controversias Internacionales*”, del cual la presente ponencia es un extracto, tal como se explicó en la aclaración previa, y cuya lectura se recomienda a los efectos de ampliar la información sobre la temática propuesta.