

SOLUCION DE CONTROVERSIAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL

ISIDRO MORALES PAÚL

Profesor, Facultad de Ciencias
Jurídicas y Políticas, Universi-
dad Central de Venezuela.

Señor Director del Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, señores profesores, invitados de Colombia, del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (Bogotá), señoras y señores. Muy buenos días.

EL MARCO GENERAL DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS: LOS MECANISMOS DE NACIONES UNIDAS

Me corresponde a mí, el analizar el marco general de Controversias, especialmente en base a los mecanismos de Naciones Unidas. El Derecho es en esencia un orden para promover la paz, afirmó Hanz Kelsen. Un orden que consiste fundamentalmente en la solución pacífica de los conflictos, en primer lugar, como una alternativa a la confrontación directa y, en segundo lugar, que esa solución sea de conformidad con reglas de validez universal. Un orden preestablecido que tiende a la armonía entre los seres humanos, ese orden es en términos generales, el Derecho.

El problema radica en que, por naturaleza, la comunidad internacional es una comunidad descentralizada. Se plantea entonces la cuestión de determinar cómo aplicar reglas universales de regulación de conducta a esa comunidad descentralizada.

De ahí surge un esfuerzo del ser humano por tratar de poner orden en esa comunidad descentralizada y se crean organizaciones internacionales, cuya misión es, precisamente, la de tratar de crear reglas de juego de aplicación universal, y en tratar de centralizar la aplicación del Derecho.

LA SITUACION HASTA FINES DEL SIGLO XIX

Hasta fines del siglo XIX, la solución pacífica de controversias no era sino una alternativa del conflicto armado. Incluso esa solución pacífica para ese

momento era de una aplicación simultánea con el conflicto armado, tenía una vigencia paralela a la del conflicto armado. Las conferencias sobre solución de controversias de 1899 y 1907 fueron destinadas a evitar en lo posible el recurrir a la fuerza en las relaciones entre los Estados. Correspondió a la Sociedad de Naciones realizar un avance significativo en la materia; si bien, no prohibió en forma explícita el recurso a la guerra, simplemente condicionó su utilización al procedimiento previo de solución. Se requería el transcurso de tres meses y, salvo recomendación unánime del Consejo, podría recurrirse a la guerra.

Fue el *Pacto Brian-Kellog, o Pacto de Paris de 1928*, el primero en condenar enérgicamente el recurso a la guerra para el arreglo de las diferencias internacionales y que reconoció exclusivamente la aplicación de medios pacíficos. Sin embargo no se contempló ni creó un mecanismo institucional permanente de control y vigilancia con capacidad sancionadora. Los defectos signaron su destino, no fue eficaz en el logro de su objetivo. En la Sociedad de Naciones la solución pacífica de controversias internacionales se consideró ya como un objetivo específico y se le dio un *status* especial.

En la Carta de Naciones Unidas, en cambio, el sistema de solución de controversias fue concebido como dependiente del objetivo primordial de mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Por eso sólo las controversias que pongan en peligro la paz y seguridad internacional hacen poner en ejecución los mecanismos de solución, que son objeto de atención y tratamiento especial.

Las otras controversias, si bien no están excluidas del sistema, prácticamente están sometidas a las partes, que, de común acuerdo pueden escoger los mecanismos de solución.

LOS TIPOS DE CONTROVERSIAS

Como punto previo se plantea el problema de la diferencia entre las controversias jurídicas y las controversias políticas. Admitiendo la división de las controversias internacionales entre estas dos especies, se genera la diferenciación de los métodos de arreglo pacífico de controversia en función de ellas, es decir, métodos jurídicos y métodos políticos. En otras palabras diferencias jurisdiccionales y diferencias no jurisdiccionales.

La propia Carta de Naciones Unidas en su artículo 36 establece que el Consejo de Seguridad al hacer recomendaciones de acuerdo con este artículo, deberá tomar en consideración que las controversias de orden jurídico, por regla general, deberán ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con el Estatuto de la Corte. Sin embargo, este solo tema podría servir de justificado análisis para un conjunto de conferencias sobre la materia. Si nosotros observamos en la práctica el resultado de los conflictos

que se han planteado y, especialmente, aquellos que, no obstante de haber sido sometidos a procedimientos jurisdiccionales obligatorios, no han conducido a una solución definitiva, es porque de alguna manera se trata de conflictos donde lo jurídico y lo político están íntimamente vinculados. El profesor Holguín nos ha mencionado la discusión del Canal de Beagle, actualmente en manos de la mediación papal, y que como ustedes bien saben fue objeto de una decisión arbitral por parte de algunos miembros de la Corte Internacional de Justicia. Pues bien, precisamente el pretender la aplicación fría y dura del Derecho a algunos conflictos jurisdiccionales que tienen graves implicaciones político-jurídicas, ésto ha conducido a que algunos de esos conflictos sean más proclives a una solución de tipo político que a una solución de tipo jurídico. Es principio de vigencia pacífica en el Derecho Internacional el carácter consensual de los mecanismos de solución de controversias. El Tribunal Permanente de Justicia Internacional destacó que está bien establecido que ningún Estado puede considerarse obligado a someter sus diferencias con otros Estados, sea a la mediación o al arbitraje, sin su consentimiento.

Ese punto de vista fue confirmado igualmente por la Corte Internacional de Justicia en su Opinión Consultiva del 3-3-50. Igualmente, el mecanismo de solución de controversias recién adoptado por la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, sustenta sus mecanismos de solución de controversia en el principio del consentimiento libre por los Estados, de escoger libremente el mecanismo que consideren más adecuado.

LOS FACTORES LIMITATIVOS

Sin embargo, esa libertad está en cierto modo condicionada por algunas normas y prácticas establecidas en derecho internacional. Entre ellas, particularmente el artículo 33 de la Carta de Naciones Unidas que establece un orden sucesivo de aplicación de los mecanismos de solución de controversias. También se reconocen en doctrina ciertas prácticas, tanto en la Sociedad de Naciones como en las propias Naciones Unidas.

Igualmente en el ámbito de las organizaciones internacionales han surgido factores limitativos de esa libertad consensual. Es más, hay casos en que se aplican con carácter vinculante los mecanismos de solución. Es el caso, por ejemplo, de la Corte de Justicia del Acuerdo de Cartagena a la cual recientemente Venezuela se adhirió mediante la ratificación correspondiente.

LA SOLUCION PACIFICA DE CONTROVERSIAS

La solución pacífica de controversias forma parte de los principios de la Carta de Naciones Unidas, constitutivos de las normas fundamentales de la Organización, lograr por medios pacíficos y de conformidad con los principios de

justicia y del Derecho Internacional el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales, susceptibles de conducir al quebrantamiento de la paz.

Los miembros de la Organización deben arreglar sus controversias por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro la paz y seguridad internacionales. Valga señalar, en primer lugar, que el mecanismo de solución de controversias aplicado por las Naciones Unidas, concentra su atención en determinados tipos de controversias. Son las controversias capaces de poner en peligro la paz y el orden internacional, las que están sometidas a su mecanismo. Luego amplía su jurisdicción a las situaciones que producen un efecto similar, por lo que consideramos que el texto utiliza simultánea y equitativamente ambos términos.

LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

Desde un punto de vista institucional, el tema de solución de controversias se aplica de acuerdo a competencias atribuidas a diversos mecanismos institucionales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, la Corte Internacional de Justicia, la Secretaría General, e incluso, los organismos regionales que tienen alternativamente que tomar posición y conocer de problemas de conflicto de acuerdo a su naturaleza y de acuerdo a las condiciones exigidas por la propia causa.

LOS MEDIOS DE SOLUCION

Las partes en una controversia capaz de poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, deben tratar de buscar una solución mediante la negociación directa, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial y los mecanismos regionales de solución de controversia. Ya el profesor Holguín les dijo con lujo de detalles el cúmulo de características que ponen de manifiesto las diferencias entre estos mecanismos de solución y aquellos casos en que se deben aplicar. En todo caso, es incuestionable que, la observación fundamental que debemos hacer al mecanismo, es que el propio orden seguido en la enunciación de los principios revela que el final esencial de la organización, es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y no la solución pacífica de controversias. Esto evidentemente es una falla que debe tenerse muy en cuenta en el ámbito político y jurídico para una reforma en el futuro de la Carta de Naciones Unidas.

El problema de la solución de controversias en el mundo contemporáneo no debe circunscribirse a los casos en que el conflicto tiene dimensión universal. Las razones son evidentes y claras, en primer lugar porque el mantenimiento de la paz mundial ya no es patrimonio exclusivo de la Organización

de las Naciones Unidas, ni siquiera de un grupo de Estados que puedan integrar el Consejo de Seguridad en un momento determinado, sino que el mantenimiento de la paz es un deber de carácter mundial. Es más, dado el avance de los medios de comunicación y la complejidad de la política internacional contemporánea, no es posible estrictamente hacer una distinción de carácter tajante entre conflictos capaces de afectar la paz mundial. Podríamos decir sin exagerar que no hay conflicto por humilde que fuese, que no sea capaz de afectar la paz mundial. Pequeños conflictos como el caso de Centroamérica, conflictos como el caso de Afganistán nos ponen de manifiesto el grave peligro de la paz mundial, aunque aparentemente ese no fuese el caso.

LA COMPETENCIA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Al propio tiempo el Consejo de Seguridad tiene facultades especiales para casos determinados. Por ejemplo, se le faculta para investigar toda controversia o toda situación, susceptible de conducir a fricción internacional. Fíjense ustedes que el lenguaje utilizado por el legislador de la Carta de las Naciones Unidas pone de manifiesto la dificultad en apreciar y evaluar un conflicto, y especialmente su efecto en el ámbito internacional. Se habla de controversias o de situaciones, ya un concepto mucho más genérico, susceptible de conducir a fricciones internacionales, o dar origen a una controversia. Es decir, ¿qué fricción internacional no da origen a una controversia? Evidentemente que pueda haber muchas fricciones que se solucionan en una etapa preliminar, pero eso no invalida su capacidad potencial de generar un conflicto internacional.

Los Estados Miembros de Naciones Unidas, por otra parte, están facultados para llevar cualquier controversia o situación de las señaladas, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General. Este artículo es uno de los que pone un poco en conflicto el sistema de controversias de las Naciones Unidas en relación con los mecanismos regionales de solución. Es decir, en la medida en que todo Estado tenga la facultad para llevar cualquier controversia o cualquier situación de las señaladas en el artículo 34, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, esto quiere decir que no es incompatible que el mecanismo de solución regional se utilice al mismo tiempo que el mecanismo de solución universal. Es más, un Estado no miembro de Naciones Unidas puede llevar toda controversia en la que sea parte, si acepta de antemano la obligación de arreglo pacífico establecido en la Carta. El legislador consciente de que la paz mundial no es patrimonio exclusivo de los miembros de las Naciones Unidas, sino que incluso un no miembro puede estar afectado por un conflicto, aun no siendo miembro de las Naciones Unidas, se le da capacidad procesal activa para plantear ante los organismos políticos el conflicto, siempre y cuando, lógicamente, acate las consecuencias jurídicas de su acto; es decir,

todo el ordenamiento jurídico aprobado por Naciones Unidas. Es más, el propio artículo 36 de la Carta establece que el Consejo de Seguridad en cualquier estado en que se encuentre una controversia de la naturaleza de la señalada en el artículo 33 o de índole semejante, puede recomendar los procedimientos que sean apropiados. El Consejo de Seguridad, evidentemente, es el organismo dentro de los mecanismos de Naciones Unidas en que el legislador ha concentrado la máxima responsabilidad, para el seguimiento de los conflictos contra la paz mundial, capaces de perturbar esa paz mundial y, por eso, la facultad para hacer recomendaciones a las partes. Ahora bien, el Consejo tiene que seguir ciertos lineamientos establecidos, bien por las partes o bien por la práctica. Por ejemplo, en su recomendación deberá tomar en consideración que las controversias de orden jurídico, por regla general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con el Estatuto y, por otra parte, deberá tomar en consideración todos aquellos mecanismos que las partes hagan por vía consensual, aceptado para solucionar su conflicto de carácter regional.

En todo caso, el principio de la solución pacífica de controversia, tal y como está incorporado a la Carta, significa tres supuestos de carácter fundamental: 1) en primer lugar las controversias entre los Estados en ningún caso podrán ser tratadas ni solucionadas ni resueltas por medios no pacíficos; especialmente se excluye la amenaza con el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de algún Estado; 2) en segundo lugar, las controversias entre Estados sólo pueden ser resueltas por medios pacíficos, y 3) en tercer lugar, cuando las controversias puedan poner en peligro la paz y seguridad internacional deben ser resueltas por medios pacíficos, o sea, el mecanismo debe aplicarse con carácter imperativo en este último caso.

Ahora bien, ni la Carta de Naciones Unidas ni el Estatuto establecen la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia. Sólo los Estados que previamente o con ocasión de algún litigio así lo hubiesen admitido se encuentran vinculados por el mismo.

CARACTERÍSTICAS DE CARACTER JURISDICCIONAL

El mecanismo de carácter jurisdiccional tiene las siguientes características: 1) es de carácter consensual; 2) se refiere específicamente a las controversias o situaciones señaladas en el artículo 33 de la Carta, aquéllas cuyas continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacional; 3) puede ponerse en marcha por vías diferentes, en primer lugar, por iniciativa del Consejo de Seguridad en ejercicio de su responsabilidad primordial de mantener la paz. Si así lo estimare necesario, instalará a las partes, a que arreglen su controversia por dichos medios. En este caso, queda en manos de las partes la solución. Es simplemente una sugerencia que hace el Consejo

de Seguridad, sugerencia que evidentemente tiene un peso político indubitable, ya que se trata de un organismo que es nada menos que el principal organismo mundial destinado a evitar los problemas conflictivos. En segundo lugar, el Consejo de Seguridad está facultado para investigar toda controversia o situación que conduzca a una afección internacional que pueda dar origen a una controversia. En tercer lugar, son las facultades que concede el Consejo de Seguridad en el artículo 36 de la Carta, en virtud de la cual, en cualquier estado en que se encuentra una controversia de las señaladas en el artículo 33 o de las situaciones semejantes, el Consejo de Seguridad puede intervenir en el conflicto para recomendar mecanismos de solución. No está señalado en esta etapa señalar condiciones en que se puede celebrar las negociaciones ni tampoco sugerir soluciones, simplemente sugerir los mecanismos aplicables.

En segundo lugar, el Consejo de Seguridad adopta el papel en una segunda etapa en el proceso de solución. En caso de fracaso en la utilización de medios, las partes someterán al Consejo de Seguridad el problema planteado, el que evalúa la peligrosidad del conflicto y, en consecuencia, decide si procede según el artículo 36; es decir, recomienda procedimientos o métodos apropiados o, en caso de que el conflicto tenga mayor grado de peligrosidad, entra ya a recomendar los términos del arreglo que considere apropiados, es decir, entra en el proceso de las condiciones que deben las partes admitir para una solución aceptable.

LA COMPETENCIA DE LA ASAMBLEA GENERAL

La Asamblea General, por su parte, también tiene un papel que cumplir muy importante en el mecanismo de solución de controversias. Se le faculta para discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier miembro de Naciones Unidas o del Consejo de Seguridad. Es decir, la Asamblea no puede de oficio conocer el problema sino que debe ser a iniciativa de algún miembro del Consejo de Seguridad; en todo caso, si se requiera alguna acción, la cuestión debe ser referida al Consejo de Seguridad antes o después de discutida; es decir, que todo aquello que implique una medida coercitiva como ya lo aclaró la propia Corte Internacional de Justicia, debe ser sometida y decidida por el Consejo de Seguridad, lo que no significa necesariamente que la Asamblea pierda su competencia para conocer del problema, pero sin inmiscuirse en la toma de acciones concretas.

Con razón ha dicho Reuter, que los poderes de la Asamblea General en relación al Consejo de Seguridad, presentan tres características: en primer lugar, son subsidiarios; en segundo lugar, se limitan a la mediación e investigación, y en tercer lugar, pueden aplicarse a otras situaciones menos específicas que aquellas que restringen la capacidad de acción del Consejo de Seguridad.

RELACION ENTRE EL MECANISMO INTERNACIONAL Y LOS ACUERDOS REGIONALES

El profesor Holguín mencionó un tema al cual nosotros queremos hacer alguna referencia, que es la relación entre el mecanismo internacional y los acuerdos regionales. El capítulo 6º de la Carta enumera, entre los métodos de solución de controversias, el recurso a organismos o acuerdos regionales cuyas actividades y propósitos sean compatibles con los principios y propósitos de Naciones Unidas, es decir, si bien el legislador universal admitió la compatibilidad entre el mecanismo universal de solución de controversias y los mecanismos regionales, lo condicionó a que las actividades y propósitos de esos organismos deben necesariamente ser compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. No obstante, el artículo 36 de la Carta otorga competencia al Consejo de Seguridad para recomendar procedimientos en cualquier estado en que se encuentre una controversia. Sin embargo, hay que recordar que sólo las controversias susceptibles de poner en peligro la paz y seguridad internacionales son competencia del Consejo de Seguridad. Es importante esta distinción porque en realidad los mecanismos regionales de solución están orientados a lo que se considera controversia de carácter local. Aquí volvemos al problema de la dificultad en establecer la dimensión y alcance de las controversias internacionales del mundo contemporáneo, ya que por pequeña que sea una controversia, repito, sus efectos e implicaciones de carácter político, con frecuencia arrastran a las principales potencias mundiales y son capaces, consecuentemente, de poner en peligro la paz y el orden establecidos.

En todo caso, los miembros de Naciones Unidas parten de que esos acuerdos regionales deben hacer el esfuerzo para lograr el acuerdo pacífico de la controversia de carácter local, por medio de tales acuerdos u organismos, antes del sometimiento al Consejo de Seguridad. Esto no afecta la aptitud o capacidad investigadora del Consejo de Seguridad de toda controversia susceptible de poner en peligro la paz mundial. La cuestión a resolver radica en si existe o no una prioridad, o una aplicación excluyente de mecanismos universales, en relación al mecanismo regional.

Se ha sostenido que es prudente, para evitar los inconvenientes de una acción simultánea, que el órgano de Naciones Unidas se abstenga cuando su intervención pueda ser prematura o sin fundamento jurídico. Esto nos plantea un difícil problema de calificación de la relación a las cuestiones prácticas. ¿Cuándo es prematura la intervención de un órgano en relación a un conflicto determinado, cuándo tiene fundamento jurídico y quién califica ese fundamento jurídico? Habría que decir, en primer lugar, que para que tenga fundamento jurídico, habría que comenzar por evaluar las consecuencias jurídico-políticas del conflicto a ver si se trata de un conflicto capaz de afectar la paz mundial, o

si se trata exclusivamente de una controversia de carácter local. En todo caso, recuerdo el caso de República Dominicana donde se presentó prácticamente una acción simultánea de ambos organismos, donde ya la OEA había adoptado un conjunto de decisiones y, por otra parte, se presentó la cuestión de la investigación simultánea por ambos organismos. También lo acaba de plantear Nicaragua en Naciones Unidas, argumentando que no existe ninguna disposición en la Carta que excluya el conocimiento del órgano universal, aun cuando esté conociendo el órgano regional. En todo caso, la Carta distingue dos clases de controversias, aquella cuya prolongación es susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz, contemplada en el artículo 33 de la Carta y, segundo, las amenazas a la paz, el quebrantamiento de la paz y los actos de agresión contemplados en el artículo 39. Las primeras controversias son contempladas en cuanto a su solución en el Capítulo VI de la Carta, y están sometidas a los diferentes procedimientos pacíficos en ella señalados. Las segundas, en cambio, dan lugar a medidas coercitivas y, en consecuencia, deben ser sometidas al Consejo de Seguridad que es el organismo competente en esta materia. En todo caso, ninguna acción coercitiva podrá ser emprendida a nivel regional sin la autorización del Consejo de Seguridad, salvo contra los Estados enemigos o contra la renovación de una política de agresión de parte de dichos Estados. También se plantea un problema de calificación previa para determinar si se trata de un caso de reincidencia e infringir el orden institucional por parte de un Estado, caso en el cual se justifica o se contempla la validez de la acción coercitiva por parte del órgano regional. En los demás casos corresponde la competencia al orden universal.

Un sector mayoritario de la doctrina, no obstante, sostiene que el Consejo de Seguridad detenta el monopolio absoluto de la aplicación de medidas coercitivas. Sin embargo, no existe tal monopolio absoluto puesto que hay casos en que la propia disposición legal contempla, si bien por vía excepcional, que el órgano regional puede adoptar medidas coercitivas, como son los casos de los Estados enemigos o contra los Estados reincidentes en infringir el orden internacional. Es interesante destacar, que tanto el Pacto de Bogotá como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, contemplan la obligación de recurrir a mecanismos regionales antes de acudir a Naciones Unidas. Sin embargo, el artículo 35 de la Carta contempla la facultad genérica de cualquier Estado, de plantear ante Naciones Unidas el problema. Algunos autores han considerado que existe una contradicción entre estas dos disposiciones, la universal y la regional. Sin embargo, es conveniente hacer notar que la disposición de la Carta de Naciones Unidas, es de carácter facultativo, cualquier Estado puede, o sea, que si un Estado voluntariamente se somete a la obligación de hacerlo a nivel regional antes de hacerlo a nivel universal, simplemente lo que está es creando una etapa previa que no es incompatible con las facultades genéricas de hacerlo

cuando así lo considere conveniente. En todo caso, es lo cierto, que no existe ninguna norma concreta que prohíba al Consejo de Seguridad actuar cuando un organismo regional se está ocupando del asunto.

EL SISTEMA DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS

El sistema de seguridad de Naciones Unidas exige la unanimidad de las grandes potencias y miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Por eso el profesor De Vissher ha dicho que no se debe a una accidental deficiencia del organismo primordialmente responsable del mantenimiento de la paz la deficiencia de Naciones Unidas, sino a la impotencia de todo el sistema de seguridad adoptado en 1945. Por esto se ha planteado la necesidad de desplazar el centro de toma de decisiones del Consejo de Seguridad a la Asamblea General, en base al criterio, de que el mantenimiento de la paz no es responsabilidad exclusiva de las grandes potencias, sino de todos los integrantes de la comunidad internacional. La Resolución 377, conocida como Unidos para la Paz o Resolución Acheson, de 1950, constituyó un esfuerzo legislativo para tratar de resolver este problema. Fue el primer esfuerzo congruente de reestructuración del sistema de Naciones Unidas. Sin embargo, se ha observado que las bases jurídicas de esa Resolución difieren sustancialmente del texto de la Carta. En efecto, la Resolución elimina la exigencia de unanimidad de las grandes potencias, por lo que tiende a democratizar el sistema de seguridad. Se trata, ha dicho Jiménez de Aréchaga, de un sistema nuevo de seguridad descentralizado. Esa Resolución surgió con motivo de la Guerra de Corea. Trata de cubrir una hipótesis no compatible con el sistema de seguridad idealizado en 1945, esto es, la hipótesis de conflicto entre grandes potencias. Es interesante recordar una anécdota que pone de relieve un poco este conflicto político-jurídico en el seno de Naciones Unidas y que, evidentemente, mediatiza el sistema adoptado por el legislador universal. Se dice que en Naciones Unidas, cada vez que existe un conflicto, algo desaparece. Si el conflicto es entre dos pequeñas potencias, desaparece el conflicto; si el conflicto es entre una pequeña potencia y una grande, desaparece la pequeña potencia, y si el conflicto es entre dos grandes potencias, desaparecen las Naciones Unidas. Precisamente, la Resolución Acheson fue concebida desde el punto de vista político para contemplar la hipótesis que se quiso evitar al diseñar el mecanismo de solución de controversias. Esto es, la hipótesis de conflicto entre grandes potencias. Evidentemente que ésto plantea graves interrogantes desde el punto de vista político; podría alegarse que tal mecanismo de solución induciría a la creación de bloques dentro del mecanismo de solución, lo cual podría poner en peligro su propia existencia, pero, por otra parte, podemos observar que esos bloques ya existen dentro de la propia formación, dentro de la propia vida de Naciones

Unidas. Es un hecho cierto que esos bloques actúan en la vida diaria de Naciones Unidas y se ponen de manifiesto especialmente con motivo de cualquier conflicto internacional; sólo que en este caso esos bloques actúan en una forma un poco mediatizada, en tanto que con este nuevo mecanismo de solución se pondría de una manera dramática sobre el tapete el poder político de cada uno de esos bloques. Otro defecto que podría tener ese nuevo sistema de solución de controversias, es el hecho de que las Naciones Unidas han jugado con frecuencia el papel de instrumento de reconciliación entre los países. Sin embargo, éste es un defecto que no necesariamente aparecería o desaparecería con motivo del nuevo mecanismo idealizado. Puede perfectamente Naciones Unidas continuar prestando ese papel de conciliador sin que sea incompatible con la idea de la democratización del mecanismo de solución de controversias. A partir de 1956 se observan un conjunto de acciones ejecutivas —ya no de acciones colectivas— contra la agresión, como lo ha observado acertadamente el profesor Carrillo Salcedo, en su estudio sobre el mantenimiento de la paz, "Veinte Años de Esfuerzos de Naciones Unidas". Efectivamente, se trata de conjuntos de acciones un poco atípicas dentro del mecanismo de solución de controversia. Podríamos mencionar, por ejemplo, el papel que ha jugado el Secretario General de Naciones Unidas dentro del mecanismo de solución de controversias. Valga señalar que esta acción del Secretario General no fue contemplada expresamente dentro de los mecanismos de solución a que se refiere el artículo 33 de la Carta, y que sin embargo, su labor ha sido extraordinariamente valiosa para el mantenimiento de la paz. Desde un punto de vista jurídico se ha justificado la acción del Secretario General en numerosas disposiciones de la Carta, y en base sobre todo, a la competencia implícita que deriva del deber general y primordial del mantenimiento de la paz. El Secretario de Naciones Unidas y sus representantes han actuado en diversas oportunidades, en función de buenos oficios, mediación, conciliación. En el caso específico de Venezuela actualmente ha asumido el papel que contempla el Acuerdo de Ginebra, ya en una tercera etapa de los mecanismos de solución de controversias contemplados en dicho Acuerdo. En todo caso, también la Resolución 2.006 del año 1965 de Naciones Unidas tiende a desarrollar el texto de la Carta con las llamadas "Operaciones de Mantenimiento de la Paz", a que en cierto modo también se refirió el profesor Holguín. Estas operaciones no están contempladas como tal en la Carta, y existe un criterio unívoco sobre su alcance y significado; algunos Estados las han objetado alegando que la Asamblea General sólo puede emitir recomendaciones y no imponer resoluciones ni adquirir competencias que no tiene. La Corte Internacional de Justicia, en la opinión consultiva de fecha 20 de julio del año 62, distinguió entre las acciones coercitivas, que son competencia exclusiva del Consejo de Seguridad, y las no coercitivas, que son competencia tanto de la Asamblea General como del Consejo de Seguridad. Valga mencionar, que

algunas intervenciones de carácter militar, como por ejemplo, la fuerza creada por la OEA en el caso de República Dominicana, fue objetada por algunos países, calificándola de acción coercitiva. Sin embargo, este punto de vista fue rechazado porque la Fuerza Interamericana de Paz tuvo por objeto no realizar ningún acto de coerción sobre República Dominicana, sino todo lo contrario: cumplir con el objeto y fin de la organización regional, que es el mantenimiento de la paz. Precisamente ella fue creada, diseñada y actuó en función de impedir el caos que reinaba en República Dominicana, y a solicitud de una de las partes y, en consecuencia, no fue incompatible con los principios de Naciones Unidas. Ya para terminar quisiera realizar una especie de resumen evaluativo sobre los mecanismos de solución de controversia de Naciones Unidas. El sistema de solución de controversias de Naciones Unidas cuenta con un conjunto de medios políticos que han demostrado una relativa eficacia como medios de solución de controversias. Los medios jurisdiccionales, en cambio, han evidenciado una cierta insuficiencia como mecanismo de solución, si bien es justo reconocer su importante contribución al imperio del Derecho en materia de solución de controversias a nivel mundial. Ahí están los casos de la Plataforma Continental del Mar del Norte, ejemplo del Golfo de Gades, además del caso del Canal de Beagle, donde actuaron algunos miembros de la Corte como Tribunal Arbitral. Ahora bien, el sistema de solución de controversia de la Carta de Naciones Unidas, no estuvo orientado a sustituir los procedimientos históricos de solución de controversia en base a un régimen institucionalizado y permanente, sino que se les atribuyó un carácter previo o un carácter preliminar. Contemplando para los otros mecanismos una misión complementaria, combinaron una dualidad de métodos de solución, el método tradicional y el método específico, contemplado por la Carta. Se consideró un gran progreso el dotar al Consejo de Seguridad de un considerable poder con arreglo al Capítulo VII de la Carta, con capacidad para ordenar medidas coercitivas en caso de quebrantamiento de la paz. Sin embargo, algunos autores consideraron que el sistema ha resultado lo contrario. Verdross, por ejemplo, considera que el sistema de solución pacífica de controversias de Naciones Unidas, con relación al de la Sociedad de Naciones, debe considerarse un retroceso. Baste recordar entre las dos guerras mundiales la creación de la Corte Permanente de Justicia Internacional, la extensión del arbitraje obligatorio a determinada categoría de litigios, el Acta General de Arbitraje de 1928, los Tratados de Ducarno, etc. El propio orden seguido en la enunciación de los principios básicos entraña dos conclusiones: la solución de controversias internacionales no constituye el fin esencial de la organización que señala en primer término las medidas colectivas eficaces y, en segundo término, el sistema de solución de controversia.

Eso es todo señor Presidente. Muchísimas gracias.