

LOS MEDIOS DIPLOMÁTICOS DE SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS INTERNACIONALES Y SU APLICACIÓN A CONFLICTOS INTERNOS



Por. Dr. AUGUSTO HERNANDEZ CAMPOS

SUMARIO:

Introducción. 1. Negociación. 2. Mediación. 3. Buenos Oficios. 4. Investigación. 5. Conciliación. Conclusiones.

RESUMEN

El problema objeto de análisis en este estudio es el de la utilización de los medios diplomáticos del principio de solución pacífica de controversias internacionales y su aplicación a los conflictos internos. La hipótesis que se propone es que si es posible conforme lo demuestra y verifica la evidencia fáctica en el sistema internacional. En consecuencia, el trabajo se ha dividido y examina los siguientes temas la negociación, la mediación, los buenos oficios, la investigación, y la conciliación. La conclusión principal a la cual llegamos es que los medios diplomáticos de solución pacífica son ampliamente utilizados para contribuir en la solución de conflictos internos.

PALABRAS CLAVE

Solución pacífica de controversias internacionales, negociación, mediación, buenos oficios, investigación, conciliación.

ABSTRACT

The problem object of analysis in this research is the recourse to diplomatic means of the Principle of Peaceful Settlement of International Dispute and its application to internal conflicts.

The hypothesis proposed is that it is possible as it is demonstrated by factual evidence in international system. As a consequence, this essay was divided and examines the following issues: negotiation, mediation, good offices, inquiry, and conciliation. The main conclusion that we arrived is that the diplomatic means of peaceful settlement are widely used in supporting the settlement of internal disputes.

KEY WORDS

Peaceful settlement of international disputes, negotiation, mediation, good offices, inquiry, conciliation.

INTRODUCCION

En este ensayo, evaluaremos la aplicación y la utilidad de los medios de solución pacífica en relación a los conflictos internos. No realizaremos un análisis in extenso de cada medio, pues el objetivo es examinar su relación con la solución negociada de los conflictos intra-nacionales.

Como el Principio de Solución Pacífica de

Controversias puede aplicarse a los conflictos internos, también pueden utilizarse sus medios. Sin embargo, algunos medios poseen mayor facilidad que otros para serles aplicados.

Como lo demuestran los hechos, los medios diplomáticos (llamados también medios políticos o no jurídicos) y los de las organizaciones internacionales se aplican mutatis mutandis con gran facilidad a los conflictos internos. Infante señala acertadamente que:

“En la práctica, dadas las características del orden internacional, los Estados recurren a una variedad de medios de solución, con una preferencia por los medios diplomáticos por sobre los jurisdiccionales”.¹

Respecto a los medios judiciales, debido a su naturaleza, su aplicación en los conflictos internos ha resultado mucho más limitada.

En cuanto a la aplicación de los medios, ésta se basa en la libertad de elección de medios por las partes (que puede restringirse voluntariamente por las propias partes mediante un acuerdo para establecer un recurso obligatorio, lo que confirma la libertad de elección) y en la posibilidad de una aplicación sucesiva o yuxtapuesta de diversos medios.

Entre los medios de solución pacífica aplicables, los medios diplomáticos tienen el lugar más importante.

La preferencia de los medios diplomáticos es confirmada, inter alia, por los siguientes tratados:

- El Tratado Americano de Solución Pacífica de Controversias de 1948 (Pacto de Bogotá) señala en su art. II que medios diferentes a los medios diplomáticos (y previstos en

1 María Teresa Infante, “La solución judicial de controversias entre Estados”, Derecho (Lima), no. 41 (1987), p. 70. Esta aseveración se adapta perfectamente al conflicto interno, en donde podemos señalar también que los actores, el gobierno y los insurrectos, muestran una especial preferencia por los medios diplomáticos.

este Tratado) serán admitibles sólo si la controversia demuestra que “no puede ser resuelta por negociaciones directas a través de los medios diplomáticos usuales”.

- La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, en donde el art. 65 estipula el recurso a los medios diplomático² en caso de finalización o invalidez de un tratado.
- La Convención de Viena sobre Sucesión de Estados Respecto de los Tratados de 1978 (art. 41) y la Convención de Viena sobre Sucesión de Estados respecto a propiedad estatal, archivos estatales y deudas estatales de 1983 (art. 42) enfatizan el recurso a los medios diplomáticos.³
- La nueva Convención sobre Derecho del Mar de 1982, en el art. 283, señala que, en caso de controversia las partes deberán proceder a un intercambio de opiniones observando su solución mediante negociación u otros medios pacíficos.⁴
- La Declaración de Manila del 15 de noviembre de 1982 sobre Solución Pacífica de Controversias entre Estados⁵ también

2 La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, art. 65, p. 3, señala a la letra: “Si por el contrario, cualquiera de las demás partes ha formulado una objeción, las partes deberán buscar una solución por los medios indicados en el art. 33 de la Carta de las Naciones Unidas”.

3 Establece el art. 41: “Consulta y negociación: Si surge un conflicto respecto a la interpretación o aplicación de la presente Convención, ellos deberán, bajo la solicitud de cualquiera de ellos, buscar resolverlo mediante un proceso de consulta y negociación”.

4 La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, art. 283, p. 1, indica: “Cuando surja una controversia entre Estados Partes relativa a la interpretación o a la aplicación de esta Convención, las partes en la controversia procederán sin demora a intercambiar opiniones con miras a resolverla mediante negociación o por otros medios pacíficos.”

5 Adoptada mediante la resolución 37/10 de la Asamblea General de la ONU. La citada Declaración, en

incluye los medios diplomáticos.

AMPLIA APLICACIÓN EN LOS CONFLICTOS INTERNOS

El significado primus inter pares de los medios diplomáticos es sustentado cuando, en los casos de conflictos armados internos, la comunidad internacional pide a las partes que finalicen sus enfrentamientos y resuelvan sus controversias a través de la negociación y que la solucionen sólo por medios pacíficos.

La preferencia de los medios diplomáticos está basada en el hecho que las partes se encuentran negociando directamente y consideran que su autonomía e intereses están mejor protegidos, porque estos son muy flexibles. Las partes sienten que están participando, a través de estos medios diplomáticos, en la elaboración de la solución del conflicto.

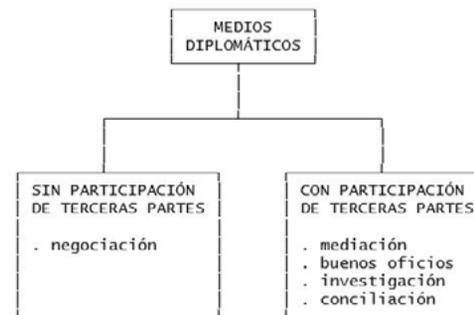
El recurso por las partes (gobierno e insurrectos) a estos medios es principalmente facultativo (debido al principio de libre elección de los medios). A su vez, las partes pueden recurrir simultáneamente a otros medios (diplomáticos o de naturaleza diferente).

Por lo general, los medios diplomáticos pueden llegar a resultados que podrían ser no obligatorios para las partes, salvo que por tratados o acuerdos lo consideren obligatorios. Así, las partes podrían explorar otros medios hasta conseguir el resultado deseado.

su Parte I, pár. 3, dice: “El arreglo de las controversias internacionales se basarán en la igualdad soberana de los Estados y se hará según el principio de libre elección de los medios de conformidad con las obligaciones contraídas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y con los principios de la justicia y Derecho Internacional. El recurso a un procedimiento de arreglo aceptado libremente por los Estados, o la aceptación de tal procedimiento, con respecto a las controversias existentes o futuras en que sean partes, no se considerará incompatible con la igualdad soberana de los Estados”.

Los medios diplomáticos se clasifican en dos clases: aquellos que no cuenta con participación de una tercera parte (como la negociación) y aquellos que sí cuentan con la participación de un tercero (los demás medios: mediación, buenos oficios, investigación y conciliación).⁶ Esto se halla ilustrado en la figura 1.

Figura 1: División de los medios diplomáticos según las partes



1. NEGOCIACIÓN

Las negociaciones (bilaterales o multilaterales) representan la técnica más antigua y más común de solución pacífica de controversias (internas e internacionales), el Derecho Internacional se origina con las negociaciones.

⁶ En relación a los llamados medios diplomáticos sui-generis o especiales, citados por Eduardo Ferrero Costa, podríamos considerarlos como el proceso de solución in totum, pues tales métodos tienen “simultáneamente elementos de diversos medios tradicionales [diplomáticos]”. Este contexto presupone la yuxtaposición de medios ‘tradicionales’ (e.g., mediación y negociación a la vez como fue el caso, comentado por Ferrero, de la actividad del Grupo de Contadora en Centroamérica). Además, señala el ex-canciller peruano que “un medio diplomático que, luego de agotado, puede conducir a las partes a tratar de resolver su controversia mediante otro medio diplomático o eventualmente jurisdiccional”. Este planteamiento equivaldría a la aplicación sucesiva de medios ‘tradicionales’. En suma, los medios ‘especiales’ podríamos considerarlos como medios ‘tradicionales’ aplicados de forma sucesiva y/o yuxtapuesta. Cf., Eduardo Ferrero Costa, “La mediación: teoría y práctica”, Derecho (Lima) no. 41 (1987), pp. 42-43.

La negociación se ejecuta independientemente de la materia de controversia (política, jurídica, territorial, interétnica u otros tópicos).

En contraste con los medios judiciales, las negociaciones diplomáticas no se ciñen a reglas estrictas, pues las partes deciden los detalles (como el procedimiento, puntos, temas a tratar, niveles de los negociadores, etc.) de las negociaciones.

Pese a la falta de reglas, las partes de la negociación deben respetar principios fundamentales del Derecho Internacional y solucionar de tal modo la controversia que la paz no sea puesta en peligro.

Además, las negociaciones deben caracterizarse por la buena fe. Como se colige de la práctica internacional, la negociación tiene las siguientes características:

- (1) Las partes actúan juntas.
- (2) Las partes tienen un objeto concreto de controversia (tenga o no carácter jurídico).
- (3) Las partes tienen un objetivo común: solucionar la controversia.
- (4) Las negociaciones son posibles en todos los niveles y todas las formas (escrito o verbal, bilateral o multilateral).
- (5) Son informales.
- (6) No tienen límite de tiempo.
- (7) Las partes determinan libre y conjuntamente el resultado que es obligatorio.

APLICACIÓN EN CONFLICTOS INTERNOS

En cuanto a los conflictos internos, es el medio de solución pacífica más utilizado por las partes (gobierno e insurrectos). Este método permite solucionar directamente y sin intermediarios el objeto de la disputa. A su vez, para las autoridades establecidas, representa un medio que mantiene alejadas a terceras partes, sobre todo si no quiere que otro Estado o grupo intervenga en sus asuntos de jurisdicción interna.

Entre algunos casos de negociación directa entre las partes (gobierno e insurrectos)

realizados para solucionar conflictos internos, tenemos:

(a) Un intento fallido para prevenir un conflicto armado interno lo representó las discusiones infructuosas sostenidas entre Ian Smith y Harold Wilson, en diciembre de 1966 y en octubre de 1968, con la finalidad de solucionar pacíficamente la crisis de Rhodesia.⁷

(b) Un intento exitoso para prevenir un conflicto armado interno o para solucionar pacíficamente un conflicto, sin que llegue a convertirse en conflicto armado fueron las negociaciones entre el gobierno de Praga (representado por el primer ministro de la república checa, Vaclav Klaus) y la dirigencia eslovaca (representado por el primer ministro de la república eslovaca, Vladimir Meciar), que culminó en la disolución de Checoslovaquia el 1 de enero de 1993. Estas negociaciones bilaterales se realizaron entre junio y diciembre de 1992. El 23 de julio de 1992, Klaus y Meciar acordaron un plan para la división del país en dos Estados independientes y el 26 de agosto acordaron que la federación checoslovaca se disolvería en enero de 1993.

(c) Un intento fallido en la finalización de un conflicto armado interno fue el intento final del gobierno nacionalista chino en febrero-abril de 1949 para solucionar con Mao, por vía negociada, la guerra civil.

Negociaciones fueron sostenidas entre el gobierno colombiano y las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, insurgencia de orientación castrista, que han sostenido una guerra civil desde 1978) que culminaron con la entrevista entre Manuel

⁷ La crisis de Rhodesia también trajo consigo un conflicto terminológico sobre su denominación. Durante este período crítico, la ONU le llamó siempre 'Rhodesia del Sur' (para remarcar su dependencia con Gran Bretaña). Empero, es necesario recordar que la colonia auto-gobernada de Rhodesia del Sur adoptó el nombre de 'Rhodesia' en mayo de 1965, antes de la crisis iniciada en noviembre con la Declaración Unilateral de Independencia.

Marulanda “Tirofijo”, líder de las FARC, y el presidente Pastrana, y el acuerdo para el cese al fuego en 1999, a la vez que se concedía una zona bajo administración de las FARC. La otra guerrilla marxista, el ELN (Ejército de Liberación Nacional) continuó hasta que en abril del 2000 el gobierno colombiano le concedió una zona propia a cambio del cese al fuego.

En diciembre de 1997, el gobierno de Bangladesh firmó un acuerdo de paz con los rebeldes del Shanti Bahini finalizando así la guerra separatista de 1975-1997 (al sureste del país, en la frontera con Birmania).

2. MEDIACIÓN

Es un medio diplomático que se caracteriza porque, además de las partes inmediatas de la controversia, participa un tercer actor en la negociación.

Si terceras partes (un Estado o un grupo de Estados; un órgano de una Organización Internacional; o un individuo) van a realizar una mediación, el consentimiento y confianza de las partes inmediatas del conflicto serán una condición relevante para la eficacia del mediador.

El mediador participa como neutral en la negociación para promover una solución entre las partes. Sin embargo, en opinión de Touval, “...la imparcialidad no es una condición necesaria para el éxito de un mediador; ésta se vuelve importante para estudiar los límites de la parcialidad”⁸.

Se debe enfatizar que, según los artículos 3 y 4 de la Convención de La Haya sobre Solución Pacífica de Controversias de 1907, el rechazo de una mediación no será considerada como un acto inamistoso pues las partes pueden libremente hacerlo; la tarea del mediador es hallar un compromiso que pueda ser aceptado

8 S. Touval, cit. por Kjell-Ake Nordquist, “Tres formas de Mediación y Cuándo Usarlas”, Estudios Internacionales (Guatemala) 6, 12 (julio-diciembre de 1995), p. 80.

por las partes.

El mediador sólo ofrece consejo a las partes, otorga recomendaciones y hace propuestas para soluciones posibles. La función del mediador termina si las partes o él mismo lo desean.

En la Post-Guerra Fría, las organizaciones internacionales, sobretudo la ONU y organizaciones regionales, actúan cada vez con mayor éxito como mediadores.

Nordquist⁹ nos indica que existen 3 formas de mediación: la mediación de poder (basada en el poder del tercero, como la de EEUU en la guerra de Bosnia), la mediación de confianza (basada en el prestigio del tercero, como la de J. Carter en la guerra civil de Etiopía) y la mediación de consulta (con una finalidad preventiva, como la CSCE en Europa Oriental en 1992-1993).¹⁰

APLICACIÓN EN CONFLICTOS INTERNOS

Entre los diversos casos de mediación aplicada a controversias intranacionales tenemos:

(a) Mediación de Estados

- La mediación de EEUU (representada por R. Holbrook) entre el gobierno de Bosnia-Herzegovina y los rebeldes croato-bosnios en 1994, que puso fin a su guerra civil y estableció las bases de su nueva unión consagrada mediante la creación de la Federación Croato-Musulmana;
- La mediación, en 1979-1980, de Lord Carrington, ministro de Asuntos Exteriores de Gran Bretaña, en la guerra civil de Rhodesia¹¹ para lograr un solución entre el

9 Nordquist, *ibid.*, pp. 78-79 et seq.

10 Nordquist, *op. cit.*, p. 78.

11 “Hubieron muchos factores en el cumplimiento exitoso de lo que parecía una tarea imposible...Por Gran Bretaña, el ministro del Exterior, Lord Carrington, por medio de las negociaciones de Lancaster House, y Lord Soames, por su actuación como gobernador en este período interno crucial, mostraron gran valor político, calidad diplomática y firmeza cuando más se ne-

gobierno de Salisbury y el insurgente Frente Patriótico, y que éste sea simultáneamente aceptable para la potencia nominalmente colonial, Gran Bretaña.

El fracasado intento de mediación del ex-ministro británico, Lord Runciman (por designación del gobierno inglés), gestado en Checoslovaquia entre el gobierno de Praga y la minoría sudete alemana en agosto-setiembre de 1938.

- Las negociaciones fútiles entre representantes del gobierno del presidente Mobutu y del rebelde AFDL (Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación del Congo-Zaire) de Laurent Kabila, celebradas con la mediación de Sudáfrica en abril de 1997, para solucionar por vía pacífica la guerra civil del Zaire (noviembre 1996-mayo 1997).¹²

(b) Mediación de Organizaciones Internacionales

- Un intento exitoso para finalizar un conflicto armado interno fue la paz negociada por el gobierno de Rusia con la separatista Chechenia el 31 de agosto de 1996, con mediación de la OSCE.¹³
- Tenemos el caso de la consideración de realizar una mediación por parte de los Estados miembros de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas (predecesora de la OEA) en agosto de 1936 para finalizar la guerra civil española.¹⁴

cesitaba". Vid., Denis Judd y Peter Slinn, *The Evolution of the Modern Commonwealth* (Londres: Macmillan, 1982), pp. 133-135. El caso de Rhodesia es uno interesante de dos conflictos de insurgencia simultáneos y yuxtapuestos: primero, entre Gran Bretaña y su colonia rebelde de Rhodesia; segundo, entre Rhodesia y la insurgencia del Frente Patriótico.

12 Estas negociaciones tuvieron la mediación de Sudáfrica.

13 La paz de Chechenia fue gestada con mediación de la OSCE (Organización para la Seguridad y Confianza en Europa).

14 Fue la primera propuesta de mediación inter-

- Las conversaciones de paz, auspiciadas por la ONU, celebradas en Ginebra en agosto de 1997, entre representantes de Georgia y Abjasia, con la mediación de la OSCE y del Grupo Amigos de Georgia (EEUU, Gran Bretaña, Francia, Alemania y Rusia) con la finalidad de buscar una solución negociada a la guerra separatista de Abjasia.

(c) Mediación de individuos

- La mediación del ex-senador norteamericano George Mitchell, como presidente de las conversaciones multipartidarias para lograr la paz definitiva en Irlanda del Norte que se iniciaron el 10 de junio de 1996 y celebradas en el Castillo Stormont de Belfast (a partir de enero de 1998 se trasladaron a Londres).¹⁵
- Asimismo, en virtud de los acuerdos de Esquipulas II de 1987, Nicaragua fue el primer Estado en firmar un acuerdo de paz (cese al fuego, 23 de marzo de 1988) con la oposición armada en Sapoa para intentar finalizar la guerra civil (25.000 muertos desde 1981). Cabe destacar, en dicho proceso, la participación del arzobispo Miguel Obando y Bravo como mediador de los acuerdos de paz negociados directamente por las partes en el conflicto interno de Nicaragua, donde la intervención

nacional en la guerra civil. Esta propuesta, hecha por Uruguay, se discutió semioficialmente con los miembros de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas. Chile, Cuba y Perú aceptaron la propuesta de Uruguay con reservas; Argentina, Brasil, México, Panamá y EEUU la consideraron inoportuna; Costa Rica no respondió. Los demás miembros de la Unión aceptaron la propuesta sin reservas. Sin embargo, este intento de mediación acabó siendo fallido. Vid., Antonio Marquina Barrio, "Planes internacionales de mediación durante la guerra civil española", *Revista de Estudios Internacionales* (Madrid) 5, 3 (julio-setiembre de 1984), p. 570.

15 Antes, Mitchell había sido elegido como presidente de la comisión preparatoria de las conversaciones multipartidarias en setiembre de 1995 por Londres y Dublín, en uno de los escasos acuerdos que suscitaron la unánime aprobación de todas las partes del conflicto.

de la ONU fue esencialmente en el campo de manejo de conflicto, como garante del cumplimiento de los acuerdos.

- Asimismo, la paz gestionada a través de negociaciones directas en 1990-1996 entre el gobierno de Guatemala y el insurgente URNG (Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca), que culminó en el acuerdo firmado el 30 de diciembre de 1996 para poner término a la guerra civil iniciada en 1960, donde cabe destacar la mediación de monseñor Rodolfo Quesada Toruño.¹⁶
- Otro caso fue el del equipo mediador compuesto por siete integrantes y dirigido por Lord Carrington y Henry Kissinger, que intentó realizar la mediación entre las partes principales de la controversia en Sudáfrica, en abril 12-14 de 1994. Su fracaso se debió a la negativa del Partido Inkatha de Buthelezi a aceptar la fecha de las elecciones.
- La mediación secreta llevada a cabo por el profesor Washington Jalango Okumu (ex-discípulo de Kissinger en Harvard y ex-integrante del equipo mediador que fracasó en solucionar la crisis de Sudáfrica el 12-14 de abril) con M. Buthelezi, N. Mandela y F. De Klerk el 18-19 de abril de 1994, y que logró una solución in extremis a la crisis, así como la participación de Inkatha en las elecciones del 26-28 de abril.

¹⁶ Las negociaciones entre el gobierno y los insurrectos contó con la participación de las mediaciones sucesivas de monseñor Rodolfo Quesada Toruño en 1987-1994 y de la ONU en 1994-1996 (en 1990-1994 desempeñó el papel de observador). La observación es el papel asignado por las partes inmediatas (o actores primarios) a una tercera parte (o actor terciario) y consiste en ser testigo de honor de las negociaciones y de los acuerdos alcanzados; se convierte en una especie de verificador de la voluntad política para negociar y cumplir de las partes. Vid., Herbert David Ortega Pinto, "Análisis de los actores políticos y de las incompatibilidades básicas", Estudios Internacionales (Guatemala) 5, 9 (enero-junio de 1994), p. 53, n. 17.

3. BUENOS OFICIOS

Los buenos oficios están muy vinculados con la negociación. Son examinados por la Convención de La Haya del 18 de octubre de 1907 sobre Solución Pacífica de Controversias (arts. 2 y 3) y establecidos por la Declaración de Manila de 1982 (Parte I, pár. 5) como medio de solución pacífica. Según la Convención de La Haya, los buenos oficios no deben ser vistos como inamistosos.

El sujeto que realiza los buenos oficios puede ser un Estado, organización internacional o individuo.

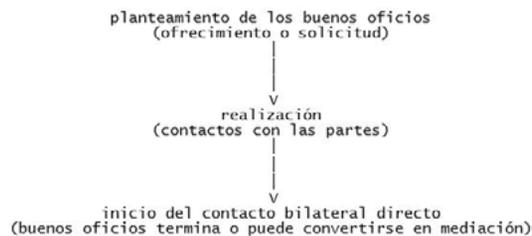
Los buenos oficios abarcan un amplio espectro que comienza con el planteamiento de esta función por las partes o por el tercero (los buenos oficios pueden abortar aquí, si las partes o el tercero no aceptan iniciar este medio), continuando con la realización efectiva de este procedimiento, y sólo finaliza cuando las partes inmediatas del conflicto inician contacto bilateral directo (tal como queda ilustrado en la Figura 2).

Los buenos oficios sirven como un canal de comunicaciones entre las partes (aún tras el inicio de un conflicto armado) y el buen oficiante generalmente se reúne con las partes separadamente. No sería inusual que el que realiza buenos oficios pueda lograr un acuerdo entre las partes antes de las negociaciones, como el cese al fuego conseguido por el ex-presidente Carter entre el gobierno bosnio y los rebeldes serbo-bosnios en diciembre de 1994.

A diferencia del mediador, no participa en las negociaciones y no hace propuestas para solucionar la controversia. Los buenos oficios son, por su naturaleza, limitados. Para obtener soluciones más efectivas, deben ser complementados con otros medios más especializados de participación de tercera parte (e.g., conciliación o arreglo judicial) o con las negociaciones directas.

Los buenos oficios son especialmente útiles si las partes no

Figura 2: Etapas en los buenos oficios.



mantienen o han roto relaciones diplomáticas o algún otro tipo de contacto.

APLICACIÓN EN CONFLICTOS INTERNOS

La mediación se ha aplicado profusamente, por ejemplo, tenemos los siguientes casos:

- Holanda (metrópoli) y los insurrectos de las Indias Orientales Holandesas (desde 1948, Indonesia) aceptaron en agosto de 1947 los buenos oficios de EEUU para acordar un cese al fuego (pues las hostilidades se habían reanudado el 21 de julio anterior, quebrantando una tregua acordada en marzo de 1947¹⁷). Después, seguirían conversaciones que resultarían en un acuerdo gestado por la ONU en diciembre de 1947 (tras intermitentes conversaciones combinadas con hostilidades, Indonesia alcanzaría la independencia en 1949).¹⁸

17 Fue el primer acuerdo holando-indonesio para “cooperar en la rápida formación de un Estado soberano sobre bases federales a ser llamado los Estados Unidos de Indonesia”. Resolución 30 (1947) del Consejo de Seguridad de la ONU del 25 de agosto de 1947.

18 Rousseau, p. 486. Las Indias Holandesas cambiaron su denominación a Indonesia en 1948. Finalmente, Holanda concedió independencia a su colonia en diciembre 28 de 1949, que adoptó el nombre de República de los Estados Unidos de Indonesia (este nombre se redujo a República de Indonesia en agosto 15 de 1950).

- Ofrecimiento de buenos oficios el 21 de noviembre de 1957¹⁹ por parte de Marruecos y Túnez a Francia para poner fin a la Guerra de Independencia de Argelia (1954-1962).
- Otra iniciativa de buenos oficios del ex-presidente Jimmy Carter culminó en la apertura de negociaciones oficiales entre las dos partes del conflicto por la secesión de Eritrea entre el Frente Liberación del Pueblo Eritreo (FLPE) y el régimen marxista etíope en setiembre de 1989, en Atlanta, EEUU.²⁰
- Los buenos oficios del delegado apostólico de la Santa Sede, monseñor José Macchi, del 18 de marzo de 1895, ofrecidos a las partes en la guerra civil peruana (1894-1895) entre Andrés A. Cáceres y Nicolás de Piérola para un cese al fuego.²¹

4. INVESTIGACIÓN

La investigación, como un procedimiento de solución pacífica, fue instituida por:

- La I Convención de La Haya de 1899 para la “Solución Pacífica de Controversias” (Parte III “Comisiones de Investigación”, Artículos 9 al 14).²²

19 Se interpusieron los buenos oficios en las personas de sus jefes de Estado: el rey de Marruecos, Hassan II, y el presidente de Túnez, Habib Bourguiba. Vid., Rousseau, *ibidem*.

20 Después, Carter ejerció funciones de mediador entre los secesionistas eritreos y el gobierno etíope (régimen marxista del Gral. Mengistu y, desde mayo de 1991, del TPLF). Desde 1990, el Secretario Asistente para Asuntos Africanos, Herman Cohen sustituyó a Carter como mediador. Vid., Marina Ottaway, “Mediation in a Transitional Conflict: Eritrea”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 518 (noviembre de 1991), pp. 69-81.

21 Jorge Basadre, *Historia de la república del Perú*, t. X (Lima: Universitaria, [1970]), pp. 109-112.

22 Jörg Manfred Mössner, “Hague Peace Conferences of 1899 and 1907”, en: Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. II (1992), p. 673; B.S. Murty, “Solución de controversias”, en: Max Sorensen, *Manual de Derecho Internacional Público* (México: Fondo de Cultura Económica, 1986), pp.

- Esta fue perfeccionada (debido a su éxito en el caso de Dogger Bank de 1904) por la I Convención de La Haya de 1907 para la “Solución Pacífica de Controversias” (Artículos 9 al 36).²³

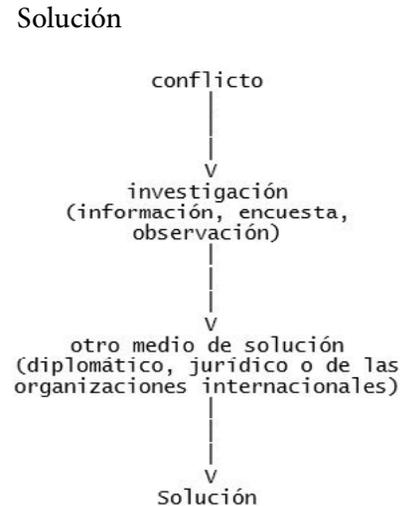
Según esta última, las partes pueden establecer una comisión de investigación.

La actividad de la comisión de investigación (o de información, encuesta u observación) está relacionada y limitada a la determinación de los hechos que motivan la controversia. Estos hechos se hallan en la base de documentos, inspecciones locales, expertos, audiencia de testigos, evidencia, entre otros, y se produce un informe a las partes para la solución de la controversia, tal como lo hallamos en las etapas de la Figura 3. Este procedimiento constituye un medio para la preparación de un acuerdo negociado.²⁴

La comisión es creada por convenio ad hoc entre las partes y está compuesta por investigadores,²⁵ cuya nacionalidad es determinada por ellas. Sin embargo, una comisión de investigación puede ser establecida independientemente por una organización internacional para contribuir a solucionar el conflicto. También, una comisión puede ser solicitada por las partes a un Estado u organización internacional.

El procedimiento de la investigación puede ser utilizado en las diferentes etapas de la controversia.

Figura 3: Etapas en la investigación.



La primera vez que se aplicó este medio en el Derecho Internacional fue el caso del Dogger Bank, provocado por el ataque de la escuadra rusa contra unos pesqueros ingleses (un barco hundido, seis averiados) el 20 de octubre de 1904. La comisión de investigación presentó su informe en febrero de 1905, con arreglo al cual Rusia indemnizó a Gran Bretaña.

APLICACIÓN EN CONFLICTOS INTERNOS

Tenemos casos de aplicación en conflictos internos, inter alia, relevantes en la solución de controversias internas, y son:

La comisión especial de la Asamblea General de la ONU para examinar la cuestión de Palestina en 1947. Gran Bretaña, la potencia que administraba el territorio, impotente por controlar la situación conflictiva entre árabes y judíos palestinos, pidió la cooperación de la ONU para hallar salida a este problema.

La comisión de investigación británica (encabezada por Lord Pearce), enviada en enero de 1972, cuyo objetivo era investigar el grado de aceptación de la población negra de Rhodesia del acuerdo logrado por Sir Alec Douglas-Home y Ian Smith. Su informe negativo (debido a la enérgica oposición negra) motivó el fin del

633-634.

²³ J.M. Mössner, *ibid.*, p. 676; Charles Rousseau, *Derecho Internacional Público* (Barcelona: Ariel, 1966), p. 489.

²⁴ Michael Akehurst, *Introducción al Derecho Internacional* (Madrid: Alianza Universidad Textos, 1979), p. 292.

²⁵ Rousseau, *op. cit.*, p. 489.

intento de Londres por solucionar el conflicto dentro de los lineamientos constitucionales de Salisbury.

La labor de la comisión internacional presidida por el ex-senador de EEUU, George Mitchell, para establecer en 1995 un plan de negociaciones entre las partes del conflicto (católicos y protestantes) de Irlanda del Norte. Se esperaba que tal plan pudiera superar el estancamiento del proceso de paz (provocado por la cuestión del decomiso de armas de los grupos paramilitares). Se investigaron dos asuntos: la elaboración de un programa de negociaciones y un plan para el decomiso de armas. Su resultado, una vez revisados los informes por las partes, fue el inicio de las conversaciones en junio de 1996 que culminó en el acuerdo de Viernes Santo (abril de 1998).

5. CONCILIACIÓN

El procedimiento de conciliación representa una combinación de los procedimientos de mediación e investigación, puesto que, como se explica más adelante, la comisión de conciliación presenta, tras la investigación, un informe (como una comisión de investigación) y agrega en su consecuencia una propuesta de solución (como un mediador). Es un medio relativamente reciente, pues fue introducido en la práctica internacional después de 1919.²⁶ Su composición es determinada por las partes. Se distingue por tres características:

- (1) El procedimiento tiene lugar ante una comisión permanente o ad hoc, constituida por las partes.
- (2) El procedimiento comprende una investigación respecto a la controversia.
- (3) El procedimiento termina con un informe de la comisión,²⁷ incluyendo recomendaciones

²⁶ Ibidem.

²⁷ A diferencia de la mediación, en donde el mediador puede continuar formulando nuevas propues-

para la solución de la controversia, que no son necesariamente obligatorias. Por tanto, no pueden ser impuestos a las partes.

Las reglas y términos para la constitución de la comisión de conciliación han sido estipulados por muchos tratados bilaterales y multilaterales. Por ejemplo, el Acta General para la Solución Pacífica de Controversias Internacionales del 26 de setiembre de 1928 (arts. 28 y 41, llamada Acta General de Ginebra²⁸), el Pacto de Bogotá de 1948 (Capítulo III, arts. 15-30) y la Convención Europea de Solución Pacífica de Controversias del 29 de abril de 1957, en vigor desde abril de 1958 (arts. 4, 5, 15).

Las comisiones de conciliación fueron acordadas frecuentemente en el período de entreguerras de 1918-1939. Tras 1945, no hubo amplia aplicación para el procedimiento de conciliación en el plano internacional. Esto se debe a que otros medios (como la mediación o el arbitraje) se desempeñan de forma más eficaz. A juicio de Diez de Velasco, el recurso a la conciliación “está en declive, especialmente en el ámbito de las organizaciones internacionales en las que la mediación se adapta mejor a sus características orgánicas y funcionales.”²⁹

Mientras, Llanos Mansilla señala que este procedimiento ha sido utilizado cada vez con menos frecuencia, en beneficio de procedimientos más eficaces, de carácter obligatorio, como lo son el arbitraje y la solución judicial.³⁰

tas, el procedimiento de conciliación suele limitarse a un solo informe. Akehurst, op. cit., p. 292.

²⁸ El Acta General de Ginebra fue revisada el 28 de abril de 1949 por una resolución de la Asamblea General de la ONU.

²⁹ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Instituciones de Derecho Internacional Público* (Madrid: Tecnos, 1980), t. I, p. 519.

³⁰ Hugo Llanos Mansilla, *Teoría y práctica del derecho internacional público* (Santiago de Chile: Jurídica, 1980), t. II, p. 567.

APLICACIÓN EN CONFLICTOS INTERNOS

Ejemplos de la aplicación de este medio a los conflictos internos son:

- Producto de los Acuerdos de Esquipulas II, el 30 de setiembre de 1987 se instaló en Guatemala, la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), presidida por el obispo católico Monseñor Rodolfo Quezada Toruño. Su objetivo era promover el establecimiento de un proceso de negociación para lograr una solución política a la guerra civil guatemalteca. Según el Acuerdo de Oslo de marzo de 1990, monseñor Quezada Toruño, como presidente de la CNR actuaría como conciliador³¹ y mediador³² del proceso "... con la capacidad de proponer iniciativas

31 Monseñor Quezada, presidente del CNR (desde 1987), actuó como conciliador pues investigaba, examinaba y evaluaba el contexto de la situación (característica de la investigación, lograda tras reunirse con diversos actores guatemaltecos como la URNG, representantes de sectores populares, religiosos y empresariales, y otros actores políticos) con propuestas de solución fruto de tal investigación (elemento adicional que diferencia de la investigación a la conciliación, concretado al plantear el proyecto del Acuerdo de Oslo de marzo de 1990, que incluía una agenda de 11 temas y que ambas partes aprobaron, después al ser planteada y aceptada su proyectada división del proceso de paz en dos etapas sucesivas, y también el Acuerdo de México de abril de 1991, que ambas partes aceptaron y suscribieron).

Por otra parte y de forma simultánea, monseñor Quezada cumplió el papel de mediador al participar ("...con la capacidad de proponer iniciativas y soluciones a las partes") en las negociaciones directas entre el gobierno y la URNG sostenidas a partir de abril de 1991 hasta 1994 (excepto en el estancamiento de 1992-1993, finalizado en enero de 1994, surgido en relación a los Derechos Humanos) cuando fue sucedido por Jean Arnault. Vid., Herbert David Ortega Pinto, "Negociaciones de paz en Guatemala: Análisis de los actores políticos y de las incompatibilidades básicas", Estudios Internacionales (Guatemala), año 5, no. 9 (enero-junio de 1994), pp. 52-53 et seq.

32 Vid., supra n. 40.

y soluciones a las partes"³³. Después, en 1994, fue sucedido por Jean Arnault como mediador de la ONU cuando monseñor Quezada fue designado presidente de la Asamblea de la Sociedad Civil.

- La Comisión de la Verdad, que presentó en marzo de 1993 su informe sobre los actos de violencia cometidos (desde 1980) durante la guerra civil salvadoreña, agregó dos recomendaciones respecto a los Escuadrones de la Muerte y la reparación de las víctimas de la guerra. Como podemos observar, esta entidad actuó como comisión de conciliación³⁴ porque no sólo presentó un informe sobre la violencia sino además propuso recomendaciones respectivas para resolver aquellos graves problemas. Estos elementos (informe y propuesta para la solución) son características de la conciliación.

CONCLUSIONES

1. Conforme con el principio de solución pacífica, que puede ser aplicado de manera facultativa por las partes para prevenir o finalizar un conflicto armado interno, también lo son los medios diplomáticos con preferencia a los medios jurídicos.
2. El medio diplomático mas utilizado es la negociación como lo demuestran los numerosos casos de solución de controversias intranacionales, pues dejan amplia libertad a las partes para determinar

33 Herbert David Ortega Pinto, "Negociaciones de paz en Guatemala: Análisis de los actores políticos y de las incompatibilidades básicas", Estudios Internacionales (Guatemala), año 5, no. 9 (enero-junio de 1994), pp. 52-53.

34 Lamentablemente, como observa Napoleón Campos, "importantes recomendaciones de la Comisión fueron diferidas considerablemente y algunas aún no han sido cumplidas". Vid., Napoleón Campos, "Pacificación y reconciliación en El Salvador", en Estudios Internacionales, año 6, no. 12 (Guatemala), julio-diciembre de 1995, pp. 121-130.

el proceso de solución pacífica.

3. La mediación resulta el medio que recurre a la participación de una tercera parte mas utilizado en los procesos de paz de conflictos internos.
4. La mediación puede ser efectuada por Estados, organizaciones internacionales e individuos, y no debe ser interpretada como un acto inamistoso por las partes.
5. Los buenos oficios han sido también utilizados de forma amplia por las partes de los conflictos internos de igual manera que como sucede con las controversias internacionales.
6. La investigación y la conciliación han sido los medios diplomáticos menos utilizados en comparación con los medios anteriores citados, pero si ha sido posible su utilización.

BIBLIOGRAFÍA:

- Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969.
- Infante, María Teresa: “La solución judicial de controversias entre Estados”.
- Ortega Pinto, Herbert David: “Negociaciones de Paz en Guatemala” en Estudios Internacionales, Guatemala, año 5, N° 9, (enero-junio 1994), 1994.