

Mediación y Solución de Controversias en el Sistema Internacional

Andelfo García

Este documento hace un análisis de las principales herramientas de mediación de Naciones Unidas y brinda un panorama sobre las principales experiencias de mediación alrededor del mundo

CENTRO DE PENSAMIENTO ESTRATEGICO

Mediación y solución de controversias en el sistema internacional contemporáneo

1. La mediación, un medio flexible y efectivo

La mediación es un medio de solución de controversias cuyos orígenes se pierden en el tiempo y que ha mostrado ser idóneo tanto para “administrar” controversias como para resolverlas. La encontramos en todos los sistemas internacionales, en las ciudades-estado de la antigua Grecia, en Roma, en el sistema europeo de la Paz de Westfalia (1648) y el Congreso de Viena (1815), antes de la guerra fría, en el bipolar de la guerra fría y en el sistema internacional contemporáneo. En todos ellos ha estado presente el recurso de acudir a un tercero, a un *amicabilis compositor*.

En la práctica internacional del Siglo XX y también en la contemporánea hay denominaciones que identifican procesos mediadores: la mediación Papal en el Beagle, “Camp David”, Acuerdos de Madrid y Oslo, Contadora y los Acuerdos de Dayton, entre otros muchos.

Los buenos oficios y la mediación se conocen bajo la denominación genérica de medios alternativos o informales. La razón es que el medio por excelencia de solución de controversias es el arreglo directo, la negociación entre las partes, y es precisamente cuando esta no logra acuerdos que se abren paso dos gamas de mecanismos, los alternativos o informales, ya mencionados (buenos oficios y mediación) y los herméticos o judiciales (arbitraje y arreglo judicial de tribunales y Cortes internacionales).

Si bien algunos conflictos son ventilados en tribunales internacionales como la Corte Internacional de Justicia¹, el Tribunal Internacional de Derecho del Mar², los

¹ <http://www.icj-cij.org/>

² <http://www.itlos.org/>

Tribunales especializados de derechos humanos, y en el caso de disputas comerciales y sobre inversiones a través de mecanismos como los establecidos por la Organización Mundial de Comercio (OMC)³, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIAIDI)⁴, hay un creciente número de conflictos, tanto internos como internacionales, que son atendidos a través de los medios informales (no judiciales) de solución de controversias, especialmente los buenos oficios y la mediación.

A diferencia de los medios herméticos y obligatorios como el Arbitraje y el Arreglo Judicial, los medios alternativos o informales son más flexibles, y sus propuestas de solución no obligan a las partes, estas las pueden aceptar o no; por eso tienen amplia acogida a nivel internacional.

Esto tiene que ver con el celo de los estados en defender su soberanía y el control sobre el resultado de su gestión internacional. En el arreglo directo, cada Estado mantiene control del resultado de manera inmediata y directa. En los buenos oficios, un tercero por motivos de la dinámica internacional toma la iniciativa con miras a acercar a las partes; en estos las partes conservan su control sobre el resultado. En la mediación, las partes ceden la iniciativa de las fórmulas de solución a un amigable componedor, pero conservan la posibilidad de aceptar o no dichas formulas.

Estos medios contrastan con el arbitraje y el arreglo judicial, en los que las partes ceden la posibilidad de controlar el resultado otorgando de antemano la responsabilidad a un tercero, individual o colectivo, corte o tribunal, que se expresa a través de laudos, fallos o sentencias, que obligan a las partes. La mayoría de los tribunales internacionales tienen en sus estatutos cláusulas de aceptación expresa de jurisdicción obligatoria⁵.

³ http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm

⁴ <http://icsid.worldbank.org/ICSID/Index.jsp>

⁵ Por ejemplo el Artículo 36.2 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia

Por su naturaleza, como se ha dicho, el Estado no solo se inclina por los medios informales que lo mantienen en control de la solución, sino que en ocasiones habiendo acudido a tribunales y cortes, los laudos y sentencias proferidos no han logrado poner fin a la controversia, esto es, no han tenido efectos apaciguadores y han debido ser llevados nuevamente a procesos mediadores.

Con razón el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, en su informe de 2009 (S/2009/189), señala que es sorprendente que pese a que la mediación ha mostrado ser una opción eficaz como medio de solución de controversias, se le haya prestado antes tan poca atención y dedicado tan pocos recursos dentro del sistema de Naciones Unidas⁶. Como veremos solamente en épocas recientes se ha hecho justicia a su importancia a través del establecimiento de soportes institucionales y logísticos dentro de la organización para aprovechar su potencial.

2. Naciones Unidas, la experiencia acumulada.

a. La Carta de las Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas⁷ es el producto más acabado de la segunda posguerra con todo lo que ello implica; que conserva su vigencia histórica porque pese a los cambios del sistema internacional no se avizora ni se concibe un sustituto de carácter global para la organización en el sistema internacional contemporáneo.

Al establecerse la organización se distribuyeron facultades y atribuciones en el campo de la solución de controversias entre los organismos principales, en particular la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, la Secretaría y la Corte Internacional de Justicia. También, se le reconoció un papel a las organizaciones regionales en la tarea de la prevención y solución de conflictos.

i. Asamblea General

⁶ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/278/81/PDF/N0927881.pdf?OpenElement>

⁷ <http://www.un.org/es/documents/charter/>

Conforme a la Carta de las Naciones Unidas, la Asamblea General está facultada para recomendar medidas con miras al arreglo pacífico de controversias. Precisamente el 28 de julio de 2011 la Asamblea se pronunció en el campo de prevención de conflictos al adoptar por consenso la Resolución 65/283 “Fortaleciendo el papel de la mediación en el arreglo pacífico de controversias y prevención y solución de conflictos”.⁸

Esta resolución establece estándares para la mediación y fija un marco de colaboración con las organizaciones regionales y otros actores en procesos mediadores. La misma invita a utilizar la mediación y otros medios contenidos en el Capítulo VI de la Carta para la solución de controversias y la prevención y solución de conflictos. De igual manera le da la bienvenida a la tarea de las organizaciones regionales en el desarrollo de sus capacidades de mediación, incluyendo sistemas de alerta temprana y de prevención.

ii. *Consejo de Seguridad*

Las Naciones Unidas fueron creadas en función del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, dándole cuerpo a un esquema de seguridad colectiva en el que la tarea primordial sobre la materia se le encomendó al Consejo de Seguridad. El Consejo a su vez recibió un mandato de intentar los medios pacíficos de solución -Capítulo VI de la Carta- antes de apelar a los medios de fuerza previstos en el Capítulo VII de la misma.

La Carta pide a las partes en una controversia 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 (OEA-UA-UE-etc.) u otros medios pacíficos de su elección.⁹ (Estas normas se corresponden con las contenidas en el Capítulo V de la Carta de la OEA).¹⁰

⁸ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/529/52/PDF/N1052952.pdf?OpenElement>

⁹ Artículo 33 de la Carta de Naciones Unidas

¹⁰ http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-

41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm#ch5

Por otra parte, la Carta de la ONU faculta al Consejo de Seguridad a instar a las Partes para que arreglen sus controversias por dichos medios; e inclusive a solicitud de las mismas hacerles recomendaciones para buscar un arreglo pacífico.

En ocasiones es una de las Partes en una controversia la que le pide al Consejo ocuparse de la misma. Así ocurrió, por ejemplo, cuando el Gobierno camboyano solicitó al Consejo de Seguridad ocuparse de su controversia con Tailandia sobre el asunto del templo *Preah Vihear*, asunto que ya había sido considerado por la Corte Internacional de Justicia, mediante Sentencia del 15 de junio de 1962.¹¹

En el marco de sus funciones, el 23 de Septiembre de 2008, el Consejo de Seguridad convocó a una reunión de alto nivel sobre mediación y solución de controversias (Presidia Burkina Faso, que a la vez lideraba ECOWAS). La reunión concluyó con una declaración presidencial que solicitó al Secretario General preparar un informe sobre la materia. Ese informe, al que ya se ha hecho alusión arriba, sobre fortalecimiento de la mediación y sus actividades de apoyo, presentado en 8 de abril de 2009, es precisamente uno de los documentos recientes que en mejor forma recoge los avances y retos de la organización en la materia.¹²

iii. *La Secretaría*

La Carta de Naciones Unidas también le otorga al Secretario General un papel inequívoco en materia de paz y seguridad, llega incluso a facultarlo para llamar la atención del Consejo de Seguridad cuandoquiera que en su opinión advierta que una situación pueda amenazar la paz y la seguridad internacionales¹³; y con mucha mayor razón le corresponde al Secretario General un lugar destacado en la solución pacífica de los conflictos.

¹¹ El 2 de mayo de 2011, Camboya llevó nuevamente el asunto a la Corte para interpretación del fallo del 15 de junio de 1962.

¹² <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/278/78/PDF/N0927878.pdf?OpenElement>

¹³ Artículo 99 de la Carta de Naciones Unidas

Estudios académicos muestran que de tres centenares de conflictos registrados durante los primeros cincuenta años de existencia de las Naciones Unidas, esta busco soluciones al menos en cerca de un centenar de ellos a través de más de 600 intentos mediadores. En ese mismo periodo, el Secretario General adelanto más de un centenar de esos esfuerzos mediadores.¹⁴

El Secretario General ha crecido como actor y gestor de paz. Durante décadas desempeño ese difícil liderazgo, especialmente durante la guerra fría, periodo en el que el uso del veto paralizó en numerosas ocasiones al Consejo de Seguridad. En la década de los 90, a la par con la internacionalización y proliferación de los conflictos internos, el papel mediador del Secretario General, directamente o a través de sus representantes, se trasladó también a ese grupo de conflictos. Es reconocido el papel que desempeñó el Secretario General en los procesos de paz de El Salvador y Guatemala.¹⁵

En el Secretario General confluyen varias circunstancias que favorecen su potencial mediador, una muy importante, el liderazgo, respetabilidad y credibilidad que acompaña la figura y la persona misma del Secretario, que como se indica más adelante cuenta ahora dentro de la Secretaría con una infraestructura y un cuerpo asesor de apoyo más sólido del que ha existido en el pasado. Existe así mismo una experiencia acumulada de resultados exitosos y menos exitosos, tanto en la mediación de conflictos internos como a la de conflictos internacionales.

Todos los Secretarios Generales de Naciones Unidas, empezando por Dag Hammarskjöld, han ejercido el liderazgo para el que les habilita su posición dentro y fuera de la Organización, empleado los buenos oficios cuando las circunstancias así lo han permitido y la mediación cuando así lo han requerido las partes en numerosas situaciones de conflicto.

¹⁴ Fretter, Judith., International Organizations and Conflict Management: the United Nations and the Mediation of International Conflicts. In Studies in International Mediation, Edited by Jacob Bercovitch. Palgrave Macmillan, New York, 2002.

¹⁵ Burgerman, Susan D., Building the Peace by Mandating Reform. United Nations-Mediated Human Rights Agreements in El Salvador and Guatemala. Latin American Perspectives, Issue 112, Vol 27 No. 3, May 2000.

Solo para mencionar algunos casos de los últimos veinte años podemos registrar:

- Los esfuerzos de Boutros-Ghali para buscar salidas negociadas en Chipre, Somalia y en la crisis de la antigua Yugoslavia.
- Las iniciativas de Kofi Annan que fomenta el dialogo en Chipre; acerca a las partes en Nigeria y contribuye al retiro de las tropas Israelíes del Líbano. En la última etapa de su gestión Kofi Annan, con el apoyo del Panel de Personalidades Eminentes de la Unión Africana, propicia una salida a la crisis en Kenia (2007) derivada de unas elecciones presidenciales cuestionadas. La mediación en ese país ha sido continuada por el actual Secretario General.

El Secretario General, Ban Ki-moon, viene ejerciendo ese mismo liderazgo en la búsqueda de soluciones negociadas. Lo que es más significativo, lo viene haciendo aun en escenarios complejos de disputas territoriales. En este sentido es de destacar su gestión mediadora entre Guinea Ecuatorial y Gabón, a la que nos referiremos más adelante.

Así mismo, el Secretario General Ban-Ki-moon ha reactivado el papel mediador de Naciones Unidas en la disputa Guyana-Venezuela sobre el Esequibo y más recientemente ha manifestado su interés de discutir en el futuro cercano el tema de Cachemira con los líderes de India y Pakistán, con miras a lograr una solución pacífica a través del diálogo. Igualmente, con el aval de la Asamblea General viene intentando los buenos oficios en el asunto de las Malvinas entre Reino Unido y Argentina; y ha retomado desde el 2008 el esfuerzo mediador en Chipre.

Es procedente reconocer que al tiempo que se ha desarrollado el debate sobre la efectividad de la Organización en la solución y prevención de conflictos, como se ha dicho, esta se ha venido dotando, especialmente en el último lustro, de herramientas más ágiles para hacer frente a los desafíos del sistema internacional complejo en que vivimos.

En este sentido se puede hacer referencia a la infraestructura para la mediación con que cuenta la organización. La mediación de Naciones Unidas ha sido liderada por el Departamento de Asuntos Políticos (DAP). En 2008 se estableció una *Mediation Support Unit* en dicho Departamento. Ese mismo año la Unidad apoyo 18 procesos de paz y presto apoyo entre otros a la Unión Africana y a la Unión Europea.

El Departamento cuenta además con un *Stand By Team* de expertos en mediación. Así mismo, se ha establecido un Fondo de Respuesta Rápida para iniciar procesos de mediación de manera ágil. El DAP tiene la base de datos "Peacemaker" apoyo en línea para profesionales en *peacemaking*. La base de datos cuenta con más de 800 documentos sobre *peacemaking* y mediación, que incluyen más de 300 acuerdos de paz y guías para mediadores.¹⁶

iv. La Corte Internacional de Justicia

La Corte Internacional de Justicia está señalada por la Carta como el órgano judicial principal de las Naciones Unidas. Funciona de acuerdo con su estatuto, del que son parte los miembros de Naciones Unidas, no obstante lo cual no todos los miembros de Naciones Unidas aceptan la competencia de la Corte, solo los que hacen la declaración expresa en ese sentido, o se obligan a ello a través de otros instrumentos internacionales.¹⁷

Se podría pensar que el arreglo judicial es un mecanismo idóneo para controversias jurídicas, especialmente las relativas a materias territoriales y limítrofes. Sin embargo de los 193 estados miembros de Naciones Unidas solo un tercio aceptan la competencia de la Corte Internacional de Justicia conforme al artículo 36.2 del estatuto.

Para solo tomar una categoría de controversias, en el mundo hay alrededor de doscientas controversias internacionales en materia territorial o limítrofe, de las

¹⁶ http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/mediation_support

¹⁷ Artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia

cuales solo seis están siendo en este instante consideradas por la Corte Internacional de Justicia.

En una comunidad de 193 estados y varias decenas de organizaciones internacionales, las controversias internacionales sobre otras materias bien pueden fácilmente triplicar o cuadruplicar el número de las controversias territoriales o limítrofes. De hecho, de los asuntos que están siendo conocidos por la CIJ los territoriales corresponden a menos de un tercio del total de controversias bajo su consideración.¹⁸

Esto lleva a pensar que a pesar de ser la Corte un foro muy importante, sigue siendo marginal en materia de solución de controversias en el mundo.

3. Mecanismos y mediadores ad hoc en ámbitos regionales.

La Carta de las Naciones Unidas, en su Capítulo VIII, conserva un espacio importante para los organismos regionales en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, para hacer todos los esfuerzos con miras al arreglo pacífico de las controversias, en la búsqueda de salidas negociadas.

Las organizaciones regionales y subregionales han venido acumulando una valiosísima experiencia en materia de solución pacífica de conflictos. El aporte de las mismas a través de diversas iniciativas de solución plasma la diversidad de situaciones y contextos geográficos, sociales, culturales y políticos.

A continuación examinaremos precisamente la experiencia en los ámbitos regionales y subregionales con particular referencia a los esfuerzos de mediación propuestos y desarrollados.

i. África.

¹⁸ <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=1>

El continente ha enfrentado numerosos retos, antes y después de las luchas de independencia. Esas dificultades se reflejan precisamente en la propia agenda actual del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Ha habido numerosas iniciativas de mediación en África, varias están aún en curso.

En la última década, un ejercicio de mediación, con logros parciales, fue el adelantado por el presidente Abdelaziz Bouteflika de Argelia, en calidad de Presidente de la OUA para buscar un acuerdo entre Etiopía y Eritrea. Las conversaciones contaron con la asistencia del Enviado Personal de la Presidencia de la Unión Europea, el Sr. Rino Serry, y del representante del Presidente de los Estados Unidos de América, el Sr. Anthony Lake.

Como parte del acuerdo celebrado en Argel (2000), se estableció una Comisión de Fronteras (de cinco miembros) con el mandato de delimitar y demarcar la frontera entre los dos países. La Comisión cumplió su encargo; no obstante, Eritrea ha elevado ante el Consejo de Seguridad su reclamo contra Etiopía alegando que esta última no ha cumplido con la decisión de la misma.¹⁹

Se puede así mismo mencionar la mediación de Naciones Unidas y Unión Africana²⁰ para buscar una salida negociada en Darfur. Los esfuerzos se iniciaron el 25 de agosto de 2008 y contaron con el apoyo del Emir de Qatar. La mediación fue liderada por Djibril Bassolé (Burkina Faso) hasta cuando fue designado como Canciller en abril de 2011. Hasta el momento se ha logrado un acuerdo parcial entre el Gobierno de Sudan y el Movimiento por la Justicia y la Equidad (JEM). Quedan sin embargo escollos para el proceso que involucra a otros grupos armados.

Cabe también destacar aquí la ya mencionada mediación del Secretario General en la disputa fronteriza marítima surgida en 2003, entre Guinea Ecuatorial y

¹⁹ Ver: Etiopía y Eritrea - MINUEE - Antecedentes.
<http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmee/background.html>

²⁰ <http://au.int/en/dp/ps/>

Gabón, que involucra la isla de Mbañé y los potenciales riquezas petroleras en el área. La tarea iniciada por el entonces Secretario Kofi Annan fue retomada por Ban Ki-moon.

El proceso se inició en 2006 con una reunión entre los presidentes Bongo y Obiang, promovida por Kofi Annan. Cuando parecía que la disputa estaba resuelta, esta resurgió a raíz de acusaciones en los medios Gaboneses contra el Ministro de Interior acusado de "traición a la patria". En estas circunstancias se hizo más compleja la mediación misma.

No obstante, el Secretario General Ban Ki-moon retomó la iniciativa en 2008. Designó al experto jurista Suizo Nicolas Michel como consejero especial para resolver la controversia sobre delimitación marítima.²¹ El Secretario General logró acercar nuevamente a las Partes al más alto nivel, las que suscribieron un documento marco el 19 de enero de 2009.

En desarrollo del mismo el 25 de febrero de 2011 se realizó en Nueva York la Reunión Trilateral de Alto Nivel del Secretario General de Naciones Unidas, y los presidentes de Guinea Ecuatorial y Gabón. En esta ocasión se acordó dar continuidad a la mediación en reuniones realizadas en Ginebra en el mes de marzo de 2011. Las Partes acordaron llevar el asunto ante la Corte Internacional de Justicia y explorar conjuntamente la zona en disputa.

De la misma manera se puede hacer referencia de la facilitación-mediación que adelanta Naciones Unidas en el asunto de la delimitación entre Nigeria y Camerón. Luego de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia del 10 de octubre de 2002 se estableció una Comisión Mixta (CNMC) presidida por Said Djinnit, Representante Especial del Secretario General, para la implementación de la misma. Hasta la fecha se ha logrado el acuerdo de las partes en cuanto al

²¹ UN News Centre. <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=28087&Cr=gabon&Cr1>

trazado de la frontera en mas de 1.700 kilómetros, de un total de 1.950 kilómetros.²²

Aun en el conflicto en Libia se intentaron diversas iniciativas de solución, entre ellas la realizada por los presidentes de Rusia, Dmitri Medvédev, y Sudáfrica, Jacob Zuma, que promovieron la mediación de la ONU y la Unión Africana (UA).

El Presidente Zuma se reunió con el Grupo de Contacto Internacional sobre Libia (32 países y 7 organizaciones internacionales). Más tarde, el Grupo de Contacto designo al enviado especial del Secretario General de Naciones Unidas, Abdul Elah Al-Khatib, para buscar fórmulas para una salida negociada. No obstante, los esfuerzos fueron desbordados por la dinámica del conflicto y la acción misma de las fuerzas de la OTAN al amparo de la Resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.²³

ii. Asia

Una de las experiencias más destacadas, por la magnitud de la problemática que afronta, es el proceso de negociación asistida, en verdad una forma de mediación, para buscar una salida negociada al conflicto en la península de Corea y en particular en lo concerniente al desarrollo del programa nuclear norcoreano. Se trata del proceso conocido como “*six party talks*” que involucra a Republica Democrática Popular de Corea, Republica de Corea, China, Japón, Estados Unidos y Rusia.²⁴

El dilatado proceso de búsqueda de una salida negociada completa ya 8 años y su eventual desarrollo ulterior depende del impacto que puedan tener en esta materia los recientes cambios ocurridos en la RDPC a raíz de la muerte de Kim Jong-il y la llegada a la dirección del estado de Kim Jong-un.

²² Ver informe del Secretario General. Report of the Secretary-General on the activities of the United Nations Office for West Africa. (UN Doc. S/2011/811 del 30 de diciembre de 2011, pagina 11)

²³ Sobre esto ultimo ver información relacionada: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/71679.htm>

²⁴ Ver: The Art of Mediating Regional Conflict in Asia: China's experience of the Nuclear Crisis on the Korean Peninsula by Qian Cheng and Wu Xiaohui. Asian Affairs. No. 29 http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/The_Art_of_Mediating_Regional_Conflict_in_Asia.pdf

De otra parte, ASEAN ha venido ocupando progresivamente un espacio relevante como vehículo facilitador en procesos de solución de controversias en el sudeste asiático. Para el efecto ha creado una serie de mecanismos. La novena Cumbre de ASEAN en 2003 estableció como uno de los tres pilares de la Asociación una Comunidad de Seguridad y para el efecto diseño un plan de acción que incluye mecanismos para la solución pacífica de controversias con el High Council of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) y por solicitud de este la posibilidad de establecer sobre bases *ad hoc* un Comité Consultivo de Expertos (Expert Advisory Committee) o un Grupo de Personas Eminentes (Eminent Persons Group).²⁵

ASEAN intenta así mismo fortalecer ese papel en materia de solución pacífica de controversias compartiendo experiencias con otras organizaciones internacionales, destacándose entre ellas las Naciones Unidas y la Unión Africana.

También en el contexto asiático, algunos países de la región han sugerido un papel más protagónico ASEAN para búsqueda de acercamientos y soluciones a la situación conflictiva compleja que se vive en el Mar del Sur de la China en que las controversias marítimas pasan por el catalizador de la búsqueda de recursos naturales.

Los esfuerzos mediadores en Asia naturalmente también se han desarrollado en la búsqueda de salidas negociadas a conflictos de orden interno. Un ejemplo que se puede mencionar al respecto es la facilitación del Gobierno noruego a las conversaciones de paz entre el Gobierno de Filipinas y el National Democratic Front.

En igual sentido se pueden mencionar los esfuerzos de facilitación llevados a cabo por ASEAN, la Unión Europea y aun organizaciones no gubernamentales, en las conversaciones adelantadas entre el Gobierno de Indonesia y el Free Aceh Movement (GAM). Al respecto cabe mencionar el establecimiento de la Aceh

²⁵ <http://www.aseansec.org/16829.htm>

Monitoring Mission conto con el apoyo de la Unión Europea y cinco estados miembros de ASEAN: Tailandia, Malasia, Brunei, Filipinas y Singapur.

iii. *América.*

La mediación apareció muy temprano en América, en el Siglo XIX mismo, en acuerdos que pretendían hacer realidad la unidad de las nacientes republicas.

Se contempló por vez primera en el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua (1826); también aparece en el Tratado de Confederación entre Perú, Bolivia, Chile, Nueva Granada y Ecuador suscrito en el Congreso de Lima (1847-1848) y en Tratado de Unión de Perú, Chile y Ecuador suscrito en el Congreso Continental celebrado en Santiago de Chile, en 1.856. Este último tiene la característica de hacer obligatorio el recurso a la mediación.

En la primera mitad del Siglo XX también se contempló el recurso a la mediación en tratados que buscaron la solución de controversias en el ámbito hemisférico.

En el marco de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, 1936) se suscribió el Tratado Interamericano sobre Buenos Oficios y Mediación; tratado multilateral dedicado exclusivamente a estos medios de solución. Cuando se discutió el texto, la delegación del Brasil propuso que la mediación fuera de uso obligatorio, sin embargo la conferencia se inclinó hacia la tesis de que fuera facultativo.

El Tratado de Buenos Oficios y Mediación fue suscrito por 21 Estados, es decir todos los existentes en América para aquel entonces, de los cuales 15 lo ratificaron; en cualquier caso un número superior al de los estados del hemisferio que aceptan hoy por hoy la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia.

En el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá) el Capítulo Segundo se ocupa de los buenos oficios-mediación.²⁶ En este se regula el papel a

²⁶ <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-42.html>

ser cumplido por el mediador, otorgándole carácter confidencial al procedimiento y se fija además un plazo para que las partes designen mediador, vencido el cual las remite a intentar otro procedimiento de solución pacífica.

En 1948 se instaló la Comisión Interamericana de Paz (CIP) un órgano colegiado, de cinco miembros, con el mandato de buscar la solución pacífica de los conflictos cuando las negociaciones directas o los procedimientos diplomáticos usuales de los Estados hubieran fracasado o las circunstancias hicieran imposible la negociación directa.

La CIP, bajo su primer estatuto, podía bien actuar de oficio, o a solicitud de una o de todas las partes en conflicto; ejercía como mecanismo de buenos oficios-mediación y también como mecanismo de conciliación. Durante el periodo 1948-1956 resolvió exitosamente las ocho controversias le que fueron sometidas a su consideración.

La OEA, a lo largo de las seis décadas de existencia ha desarrollado algunas veces con éxito iniciativas mediadoras. Curiosamente muchas de ellas a través de su Consejo obrando como órgano de consulta del hoy nada popular Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. En otras ocasiones ha trabajado de la mano de grupos ad hoc, como lo hizo en su momento con el Grupo de Contadora.

Pese a que tanto el Secretario General de Naciones Unidas, como el de la OEA y los de otros organismos regionales, por su liderazgo son con frecuencia promotores de iniciativas de buenos oficios y mediación, estas pueden ser y son también en ocasiones asumidas por líderes y altos funcionarios gubernamentales en situaciones de conflicto en los ámbitos bilaterales y regionales.

Muy poco conocida, y por ello vale la pena mencionarla, es por ejemplo la gestión de buenos oficios, facilitación y mediación adelantada por Alfonso López Michelsen, en la época que se desempeñaba como de Canciller de Colombia, con motivo de la crisis surgida entre Honduras-El Salvador en 1969 y conocida como la “guerra del futbol”.

Una de las más recientes experiencias en nuestra región fue precisamente la gestión de mediación llevada a cabo por Colombia y Venezuela para que Honduras regresara a la Organización de Estados Americanos (OEA), y contribuir a solucionar la crisis política creada con la salida forzada del país del Presidente Manuel Zelaya en junio de 2009.

El retorno del ex presidente Zelaya a Honduras se concretó gracias al acuerdo suscrito en Cartagena por él y el Presidente Lobo, fruto de la mediación de los presidentes de Colombia, Juan Manuel Santos, y de Venezuela, Hugo Chávez. Por su parte, la OEA en Asamblea Extraordinaria decidió el reingreso de Honduras al seno de la Organización.

Especialmente en el hemisferio occidental podemos subrayar el papel destacado y efectivo de solución pacífica de controversias desempeñado por personalidades y grupos ad hoc creados en coyunturas críticas para buscar la solución pacífica de conflictos; encontramos entre otros:

La Comisión de Estados Neutrales que intervino para solucionar el conflicto Colombo-Peruano en 1934.

El Comité de Neutrales (Estados Unidos, Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay) que intervino para poner fin al conflicto del Chaco entre Bolivia y Paraguay.

El grupo mediador (Argentina, Chile, Brasil y Estados Unidos) que obtuvo el cese a las hostilidades entre Ecuador y Perú en 1941; y que se constituyó en garante del Protocolo suscrito. Grupo que también habría de intervenir en 1955 y 1981.

El Grupo de Cancilleres Centroamericanos (Costa Rica, Nicaragua, Guatemala) que intervino con miras a superar la crisis Honduras-El Salvador en 1969: y la mediación del ex presidente y jurista peruano José Luis Bustamante y Rivero en este mismo conflicto.

La mediación del entonces Primer Ministro de Trinidad y Tobago, Dr. Eric Williams (1970), en la controversia fronteriza Surinam-Guyana, la cual dio como resultado la desmilitarización del área fronteriza y la promoción de una colaboración económica y cultural entre las dos naciones.

Naturalmente, el Grupo Contadora, creado en 1983 por Colombia, Venezuela, México y Panamá, para la paz en Centroamérica, que desempeño de manera exitosa un papel de buenos oficios y mediación.

Todas estas personalidades y grupos de países (que desempeñaron actividades de buenos oficios y mediación) operaron de manera independiente, aunque en algunos casos hayan contado con el apoyo de mecanismos institucionales regionales.

Por ultimo es procedente mencionar otras iniciativas de diplomacia preventiva desarrolladas en el marco hemisférico como la adopción misma hace ya una década de la Carta Democrática²⁷, orientadas a hacerle frente a eventuales alteraciones del orden constitucional en los países del hemisferio.

También es oportuno subrayar que con el establecimiento de la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR²⁸ y de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe-CELAC, y las dinámicas que se generan en torno a ellas, se abren escenarios adicionales para la diplomacia preventiva, los buenos oficios y la mediación.

iv. Europa

Con la caída del muro de Berlín y la desaparición del llamado campo socialista, la década del 90 trajo consigo la desintegración de la antigua Yugoslavia de cuyo seno surgirían 8 Estados: Serbia, Eslovenia, Croacia, Bosnia Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Kosovo. De este proceso las situaciones mas traumáticas de produjeron en Bosnia y Herzegovina, y más adelante en Kosovo.

²⁷ http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

²⁸ <http://www.uniondenacionessuramericanas.com/>

Basta con señalar que la crisis determinó la muerte de más de 300.000 personas entre 1991 y 1995.

Fue precisamente para buscarle una salida a la crisis de los Balcanes que se estableció el Grupo de Contacto integrado por Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y Rusia. El esfuerzo de facilitación y negociación fue encabezado por Estados Unidos a través de Richard Holbrooke durante la administración Clinton y condujo a los Acuerdos de Dayton.

Los acuerdos se negociaron en Dayton, Ohio y se suscribieron en París el 14 de diciembre de 1995. En la negociación participaron el entonces Presidente Milosevic, de Serbia, el Presidente Tudman de Croacia, el Presidente Izetbegovic de Bosnia, al amparo de la facilitación del Secretario de Estado Christopher, el negociador Holbrooke, y representantes de la Unión Europea y de Rusia.

Dada la complejidad de la situación en los Balcanes y los intereses de las potencias en la región, la facilitación no solamente incluyó el acercamiento de las partes directamente en conflicto sino además la conducción de negociaciones paralelas con Rusia que resultaron en un emplazamiento sin precedentes de tropas rusas en Bosnia bajo el comando estadounidense como parte de una fuerza de mantenimiento de la paz liderada por la OTAN.²⁹

Para contrastar la experiencia exitosa de Dayton, también en Europa es procedente mencionar brevemente los esfuerzos de facilitación y mediación hasta ahora infructuosos en Chipre.

Lo que a primera vista constituye para Chipre un activo fundamental, su ubicación geográfica, cruce de caminos entre Europa, Asia y África, área de confluencia de culturas, se ha constituido como resultado de la dinámica internacional en un escenario complejo de conflicto entre dos comunidades que históricamente han estado presentes en esta región del mundo, la greco-chipriota y la turco-chipriota.

²⁹ Holbrooke, Richard., To End a War. Random House, New York, 1998.

La paz ha sido esquiva en Chipre. El conflicto entre greco-chipriotas y turco-chipriotas completa ya varias décadas sin que los esfuerzos e iniciativas de facilitación de la comunidad internacional y de las Naciones Unidas hayan fructificado. Más recientemente se ha intentado la facilitación por parte de personalidades.

Las fuerzas de paz de las Naciones Unidas han estado en Chipre desde 1964. Múltiples esfuerzos se han hecho desde la formulación del Plan Acheson (julio-1964) y la mediación inicial de Naciones Unidas a cargo del diplomático ecuatoriano Galo Plaza Lasso (1965).

Con la intervención militar turca en el norte de Chipre en 1974 se crean unas condiciones que hacen más complejo y difícil el camino hacia acuerdos entre las partes en conflicto. Solo tres años más tarde, en 1977, se produce un primer encuentro entre las partes, al más alto nivel, auspiciado por las Naciones Unidas.

En el otoño 1984, el entonces Secretario General Javier Pérez de Cuellar inicio una ronda de conversaciones y en 1992 Boutros-Gali retoma la iniciativa y se propone construir confianza entre las partes, proceso que avanza entre 1993 y 1995.

En 1999 el Secretario General Kofi Annan designo a Álvaro de Soto como mediador, para dar continuidad a los esfuerzos para acercar a las partes. Estos esfuerzos serian continuados a lo largo de la primera década del Siglo XXI, y están ahora encabezados por el Secretario Ban Ki-moon.

El más reciente informe del Secretario General sobre Chipre da cuenta de algunos progresos en la mediación que conduce entre las partes, incluyendo la reunión del mismo con los líderes griego-chipriota Demetris Christofias y turco-chipriota Derviş Eroğlu, el 7 de Julio de 2011, en la que estos acordaron un papel mas activo para

las Naciones Unidas. Las partes se reunieron nuevamente el pasado 30 de octubre en Nueva York, ocasión en que hubo algunos avances adicionales.³⁰

v. *Oriente Medio*

En el corazón de las controversias en el oriente medio esta el conflicto árabe israelí. En la búsqueda de soluciones negociadas a este conflicto se ha apelado a las más diversas formas de buenos oficios y mediación. Podemos empezar por mencionar los acuerdos de Camp David (1978) suscritos entre el Presidente egipcio Anwar El Sadat y el Primer Ministro Israelí Menachem Begin con la facilitación del Presidente Jimmy Carter.

Años mas tarde tendría lugar la Conferencia acogida por el Gobierno Español en Madrid el 30 de octubre de 1991, como un ejercicio de facilitación patrocinado por los Estados Unidos y la entonces Unión Soviética, a la que se invito a Israel, a representantes palestinos y también a Siria, Líbano y Jordania.

Dos años después tuvieron lugar las negociaciones acogidas por Noruega, en Oslo (1993), que condujeron a la suscripción de los acuerdos en Washington el 13 de septiembre de 1993, en presencia del Primer Ministro Rabin y el Presidente Arafat, acompañados por el Presidente Clinton. El Acuerdo, denominado Declaración de Principios sirvió de marco para las relaciones entre las dos partes, determino el establecimiento de la Autoridad Nacional Palestina y el retiro de Israel de la Franja de Gaza y de la Margen Occidental del rio Jordán.

Mas adelante (2002), la facilitación de un cuarteto integrado por Estados Unidos, Rusia, Unión Europea y Naciones Unidas, condujo a la propuesta de una “hoja de ruta” para el proceso de paz que concibe la existencia de dos estados, que

³⁰ Report of the Secretary-General on the United Nations operation in Cyprus. 30 November 2011. (S/2011/746)
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/605/97/PDF/N1160597.pdf?OpenElement>

puedan vivir en paz. Esta “hoja de ruta” fue endosada por decisión unánime del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas mediante Resolución 1515 del 19 de noviembre de 2003, en los siguientes términos: “Hace suya la Hoja de ruta basada en la ejecución para una solución biestatal permanente del conflicto israelo-palestino propuesta por el Cuarteto (S/2003/529)”.³¹

Ante la parálisis del proceso, la falta de resultados de la gestión del Cuarteto y la iniciativa de Palestina de solicitar la admisión como miembro de las Naciones Unidas, incluso han surgido iniciativas individuales de países como Colombia que ha ofrecido sus buenos oficios para acercar a las partes. La relación cercana de Colombia tanto con Israel como con Palestina motivo la iniciativa que condujo a sendas reuniones con los jefes de estado.³²

El desarrollo mas reciente se ha dado con la facilitación del Canciller Jordano, Nasser Judeh, y que se concreto en las reuniones en Amman entre el negociador israelí Yitzhak Molcho y los palestinos Saeb Erakat y Mohammed Shtayyeh, iniciadas el 3 de enero de 2012.³³

4. Un segundo carril para los buenos oficios y la mediación (Track II)

Seria indebido dejar de mencionar aquí, así sea brevemente, entre los propiciadores de la mediación, a diversas personalidades y organizaciones no gubernamentales, entre ellas algunas de orden académico, que han contribuido en ocasiones al acercamiento entre las partes en conflicto, y que en no pocas han facilitado de manera eficaz una salida negociada. Nos referimos al llamado Segundo Carril o “Track II”.

Se trata de organizaciones no gubernamentales que han desarrollado habilidades en el apoyo y facilitación de procesos de negociación para la solución de conflictos

³¹ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/621/88/PDF/N0362188.pdf?OpenElement>

³² http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10597886.html

³³ <http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2012/Jan-05/158864-exploratory-meet-to-follow-amman-peace-talks.ashx#axzz1in7gkISP>

y que en numerosas ocasiones trabajan de la mano de gobiernos que adelantan ejercicios de buenos oficios y mediación.

Se pueden referir varias experiencias y mencionar algunas organizaciones y personalidades que han logrado destacarse en ejercicios mediadores tanto en controversias internacionales como en conflictos internos.

Notable la labor adelantada por Terje Rød-Larsen, del Fafo Institute³⁴ en Noruega, quien en desarrollo de un proyecto de investigación condujo al establecimiento de un canal discreto de comunicación entre la OLP y el Gobierno de Israel que facilitó la negociación de los acuerdos de Oslo arriba mencionados.

En Burundi donde algunas ONG desarrollaron una facilitación exitosa entre las “Forces for the Defence of Democracy–National Council for the Defence of Democracy (FDD-CNDD)” y las entonces autoridades de Burundi, negociaciones que tuvieron lugar en 2000-2002.

Se puede así mismo mencionar la labor desarrollada por el Centro para el Dialogo Humanitario (HD Centre)³⁵, una organización establecida en 1999. El HD Centre empezó con la idea de promover la innovación en intervenciones humanitarias, pero decidió rápidamente concentrarse en la resolución de mediación y conflicto. Un primer intento de HD Centre se hizo con su iniciativa de mediar entre el gobierno de Indonesia y un movimiento pro independencia de Aceh. Tras esfuerzos que no se concretaron se entregó finalmente el proceso a la Iniciativa de Gestión de Crisis (CMI)³⁶, que logró asegurar un acuerdo de la paz unos meses más tarde.

Más adelante HD Centre desarrolló una misión más exitosa para propiciar conversaciones entre el gobierno de Nepal y los guerrilleros maoístas, que llevaron finalmente a un acuerdo de la paz. El HD Centre ha estado actuando en Filipinas, Timor Leste, Somalia y Kenia.

³⁴ <http://www.fafo.no/indexenglish.htm>

³⁵ <http://www.hdcentre.org>

³⁶ <http://www.cmi.fi>

Otras organizaciones que se pueden referir por sus esfuerzos mediadores y facilitadores son la ya mencionada Iniciativa de Gestión de Crisis (CMI), el Centro Carter³⁷ y Comunidad de Sant'Egidio³⁸. La primera con base en Helsinki, fue fundada por Martti Ahtisaari, expresidente de Finlandia (2000). El segundo es el Conflict Resolution Program al interior del Centro Carter, que dirige el expresidente de los Estados Unidos. La tercera con base en Roma ha adelantado gestiones de facilitación, buenos oficios y mediación en varios conflictos en Argelia, Guatemala y Kosovo, entre otros.

En muchas ocasiones los mediadores no gubernamentales ofrecen ventajas y pueden asumir iniciativas más ambiciosas que los estados; por ejemplo contactar actores no estatales. No obstante esta práctica no está exenta de dificultades. En el 2010 la Corte Suprema de Estados Unidos le dio luz verde a una sección la Ley Patriota que proscribió el "apoyo material" a grupos terroristas, incluyendo "asesoramiento de un experto o ayuda"³⁹. Esto significa que cualquier contacto con organizaciones proscritas podría dejar a facilitadores o mediadores en la mira de la Ley.

5. Mediación y diplomacia preventiva en un sistema internacional complejo

En el sistema internacional contemporáneo, nuestro "mundo" se hizo más "pequeño", las distancias se acortaron, la interacción de los países se hizo más estrecha, las oportunidades de cooperación se multiplicaron pero así mismo las fuentes potenciales de controversia de la naturaleza más variada.

Los conflictos por lo general se dan en torno a ideologías, recursos, derechos territoriales y económicos, intereses, y aun a males globales como los tráfico ilícitos, el problema mundial de las drogas y el terrorismo. Los conflictos se dan cada vez con mayor frecuencia en ámbitos domésticos y transfronterizos, y en

³⁷ http://www.cartercenter.org/peace/conflict_resolution/index.html

³⁸ <http://www.santegidio.org>

³⁹ <http://www.csmonitor.com/USA/Justice/2010/0621/Supreme-Court-upholds-controversial-part-of-Patriot-Act>

circunstancias complejas que trascienden lo puramente jurídico, económico o político.

Pese los cambios operados en el sistema internacional, el mundo en que vivimos sigue teniendo como actores fundamentales a los estados. En ese sentido los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas se conservan inalterados. La igualdad soberana de los estados, la no injerencia en los asuntos internos, permanecen como piedra angular, porque al tiempo que avanzamos hacia una sociedad global, a través del múltiples procesos integradores, no renunciamos a decidir autónomamente; y esto es valido para estados grandes o pequeños, poderosos o menos poderosos.

Los conflictos más complicados de nuestro tiempo como los que tienen lugar en el oriente medio y en la península de Corea, con grandes dosis de irredentismo, tienen tanta carga emocional, están precedidos de tantas situaciones complejas, muchas de ellas irreversibles, que difícilmente pueden ser sometidos al escrutinio de un tribunal por competente que sea o a una organización internacional. Serán muchos los actores y varios los medios de solución que se intenten antes de lograr acuerdos duraderos y apaciguadores. De hecho las "Six Party Talks" en Corea y el Cuarteto en el Medio Oriente involucran a los actores regionales y a las potencias con capacidad de decidir e influir y cuentan con la flexibilidad necesaria para innovar e intentar medios y formulas de solución.

La flexibilidad que tiene y ha demostrado la mediación como medio de solución pacífica de controversias la hace especialmente útil en este sistema internacional contemporáneo marcado por la complejidad descrita. Entre otras cosas porque los esfuerzos de buenos oficios y mediación tienen cabida en cualquier momento, para cualquier circunstancia, incluida, como hemos visto, la más compleja, y entre más temprano mejor.

Aquí cabe subrayar que hay un amplio acuerdo en torno a que precisamente el momento más favorable para resolver una controversia es en su etapa inicial, antes de que escale. Por tanto la intervención temprana de las Naciones Unidas,

de los organismos regionales y aun de los buenos oficios de determinados países y personalidades en los ámbitos regionales y locales es fundamental en la prevención y en la solución de conflictos.

El surgimiento de tensiones y conflictos se puede identificar de varias maneras y a través de diversos medios, incluyendo los de alerta temprana, por parte de agencias o misiones de Naciones Unidas, o por organizaciones regionales con presencia en el terreno, incluidas las de observación electoral, y también como resultado de gestiones tempranas de buenos oficios y mediación, por parte de observatorios independientes y organizaciones de la sociedad civil, para solo mencionar algunos.

En presencia de situaciones que afectan la paz y la seguridad internacionales, cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas actúa conforme al Capítulo VII de la Carta, ya el asunto en consideración ha adquirido una dinámica de conflicto propia, ha escalado, ha cobrado proporciones que lo hacen más complejo y más difícil de resolver, hasta el punto de autorizarse al propio Consejo la imposición de sanciones y aun el uso de la fuerza.

A lo largo de la historia de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad ha apelado en múltiples ocasiones a los instrumentos que le otorga el Capítulo VII de la Carta, no así los de arreglo pacífico de controversias contemplado en el Capítulo VI. Esta es una falencia que es urgente subsanar. El Consejo de Seguridad debe fortalecer su papel en diplomacia preventiva empezando a aplicar de manera creativa los instrumentos que le brinda el Capítulo VI de la Carta.⁴⁰

⁴⁰ La redacción del Capítulo VI, en términos amplios, que en los orígenes de la organización generaba algunas preocupaciones y debates entre los redactores de la Carta, en las Conferencias de Dumbarton Oaks y San Francisco, se ha tornado en una ventaja en el sistema internacional contemporáneo. Al respecto ver M. Goodrich, E. Hambro and A.P. Simons., *Charter of the United Nations: Commentary and documents*. Columbia University Press. 1969 New York & London. Pags 257 y siguientes.

Así mismo, el acompañamiento internacional, global o regional, oportuno, indispensablemente aceptado y necesariamente discreto, debe estar siempre disponible.

En el ámbito mundial, los organismos principales de las Naciones Unidas, las agencias del sistema, y otras instancias como la Peace Building Commission y los equipos-país, tienen un papel de soporte importante que desempeñar. La Secretaria General de las Naciones Unidas debe buscar y garantizar que todas las agencias de la Organización sobre el terreno actúen en la misma dirección. El fraccionamiento burocrático lleva necesariamente al fracaso de la gestión internacional por lo que las agendas fraccionadas deben superarse.

En los ámbitos regionales, hay que construir sobre la rica experiencia acumulada incorporando prácticas creativas que han mostrado ser efectivas tanto en la prevención como en la solución de conflictos. Hay que aprovechar los nuevos escenarios y organismos de integración y concertación, teniendo en cuenta que algunos de ellos en determinadas circunstancias cuentan con mayor credibilidad que otros.

La Sociedad civil tiene así mismo muchísimo que aportar a los procesos de prevención, por la legitimidad y la credibilidad que tiene hoy por hoy a nivel global, regional y local. Las organizaciones no gubernamentales, que se ocupan de diversos temas, la academia, los medios de comunicación, los sindicatos y gremios, deben recibir espacios crecientes para permitir que fluya su contribución a la prevención y solución de conflictos.

Los liderazgos reconocidos de instituciones, personalidades y otras entidades destacadas en los ámbitos mundial y regional tienen hoy más que nunca la posibilidad de contribuir a la paz a través de los buenos oficios y la mediación. Las organizaciones internacionales están en el deber de facilitarlos, de promoverlos y de hacerlos viables, los gobiernos de emplearlos crecientemente y las sociedades de construir a través de ellos relaciones mas armónicas e incluyentes.

CENTRO DE PENSAMIENTO ESTRATEGICO