

# NUEVAS PERSPECTIVAS DEL ARREGLO PACIFICO DE CONFLICTOS EN EUROPA: TEORIA Y PRACTICA

Por PAZ ANDRES SAENZ DE SANTA MARIA (\*)

## I. INTRODUCCIÓN

Uno de los procedimientos de arreglo pacífico de controversias recogido en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas consiste en «el recurso a organismos o acuerdos regionales», método que conforme a la propia Carta adquiere carácter prioritario en el caso de la solución de controversias de carácter local. Desde esta perspectiva, las diferentes organizaciones regionales han desarrollado sus propios sistemas de arreglo pacífico a través de la adopción de diferentes textos y la doctrina ha destacado la utilidad de la organización regional en el arreglo pacífico, al ofrecer a las partes un foro de consulta y negociación donde la solución resulta facilitada por la comunidad de intereses en presencia (1).

Sin embargo, Europa ha permanecido al margen de esta orientación durante mucho tiempo, sin duda como consecuencia de que la división provocada por la guerra fría impidió la creación en su momento de una organización regional europea en el sentido de los artículos 52 y 53 de la Carta, vacío que se subsanó sólo parcialmente por la concurrencia sucesiva de varias organizaciones internacionales con competencias específicas en diferentes materias, directa o indirectamente conectadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad: Unión Europea Occidental, Consejo de Europa, Organización del Tratado del Atlántico Norte, Comunidades Europeas y Conferencia sobre

---

(\*) Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Oviedo.

(1) Al respecto, vid. por todos, J. G. MERRILLS: *International Dispute Settlement*, 2.ª ed., Cambridge, 1991, págs. 207-229.

Seguridad y Cooperación en Europa. El resultado de esta situación es que la elaboración de un sistema regional europeo de arreglo pacífico de controversias es un objetivo todavía no alcanzado plenamente, si bien en tiempos recientes se han alcanzado ciertos logros que este trabajo pretende analizar.

## II. LA LABOR PIONERA DEL CONSEJO DE EUROPA: EL CONVENIO EUROPEO PARA EL ARREGLO PACÍFICO DE LAS CONTROVERSIAS DE 1957

Como en tantos otros ámbitos, el Consejo de Europa fue la primera organización europea que se preocupó por establecer un sistema regional eficaz de arreglo pacífico. Fruto de los trabajos iniciados en 1950, en los que llegó a barajarse la idea de crear un Tribunal Europeo de Justicia, es el citado Convenio que está claramente inspirado en el Acta General para el arreglo pacífico de controversias de 1928, revisada por las Naciones Unidas en 1949; de esta forma, el Convenio parte de la distinción entre controversias jurídicas y no jurídicas, remitiendo las primeras al TIJ y las segundas a la conciliación o al arbitraje y admite que las partes, al obligarse, excluyan los capítulos relativos al arbitraje y/o a la conciliación, al tiempo que elimina de su ámbito de aplicación las controversias relativas a hechos ocurridos con anterioridad a su entrada en vigor y las que versen sobre cuestiones de competencia exclusiva de los Estados, del mismo modo que permite la formulación de reservas que tiendan a excluir controversias sobre asuntos determinados como el estatuto territorial (2). El Convenio entró en vigor al año siguiente de su elaboración pero hasta el momento sólo obliga a una parte de los Estados que entonces eran

---

(2) Sobre los trabajos preparatorios y el contenido del Convenio, vid. J. P. A. FRANÇOIS: «La Convention Européenne pour le règlement pacifique des différends», *Annuaire Européen*, vol. VI, 1958, pp. 54-66; H. WEHBERG: «La Convention Européenne pour le règlement pacifique des différends», *Varia Iuris Gentium. Liber Amicorum J. P. A. François*, Leiden, 1959, págs. 391-399; J. SALMON: «La Convention Européenne pour le règlement pacifique des différends», *RGDIP*, t. LXIII, 1959, págs. 21-64; M. R. SAULLE: «Procedimento giudiziario e procedimento arbitrale nella Convenzione Europea per il regolamento pacifico delle controversie internazionali», *Comunicazioni e Studi*, vol. XIV, 1975, págs. 763-776.

miembros del Consejo de Europa, lo que reduce considerablemente su campo de aplicación y lo convierte en un elemento secundario, más teórico que práctico, en la construcción de un sistema europeo de arreglo pacífico.

Esta insatisfactoria situación se va a prolongar durante mucho tiempo como consecuencia de la marcada división Este-Oeste, de manera que hasta los años setenta no se van a iniciar nuevos desarrollos en la materia, esta vez en el marco más amplio que proporciona la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (en adelante CSCE).

### III. EL ARREGLO PACÍFICO DE CONTROVERSIAS EN LA CSCE

Desde sus inicios, la Conferencia retuvo el tema del arreglo pacífico de controversias como uno de los principios a proclamar y desarrollar, orientación debida en buena medida a las constantes iniciativas de Suiza, en coherencia con la tradición que este Estado siempre ha mantenido en relación con el impulso de la solución pacífica de conflictos por medio del establecimiento de procedimientos vinculantes. En efecto, ya en 1973 ese país presenta un Proyecto de convenio para instituir un sistema europeo de arreglo pacífico de controversias basado en el arreglo obligatorio de todas las controversias por órganos permanentes de nueva creación. La propuesta suiza sólo encontró eco entre los países neutrales y no alineados pero tuvo la virtud de poner en marcha los trabajos sobre el tema. A este respecto y con carácter general, pueden señalarse tres datos que van a condicionar el proceso de concreción del principio de arreglo al ámbito europeo: de un lado, su vinculación permanente con las cuestiones de seguridad (3), lo que supone mantener el enfoque que procedente de la Sociedad de Naciones se consagra en la Carta de las Naciones Unidas; de otro lado, la existencia de posturas contrapuestas entre los Estados que deseaban un método diversificado con componente obligatorio y los que preferían un método basado en simples consultas institucionizadas; por último, desde el punto de vista temporal, en el logro

---

(3) Razón por la cual el tema del arreglo pacífico se incluye en el denominado primer cesto.

de resultados concretos pueden indicarse dos etapas bien diferenciadas, separadas entre sí por el comienzo de los cambios políticos en la hoy desaparecida URSS (4).

La primera etapa está encabezada por el Acta Final de Helsinki, que en lo que respecta al arreglo pacífico si bien lo incluye entre los principios proclamados sin embargo su contenido no aporta nada nuevo en comparación con los textos de Naciones Unidas, limitándose a señalar la obligación de solución pacífica a través de la libertad de elección de medios; paralelamente, el documento complementario del Decálogo recoge el acuerdo entre los Estados participantes para continuar el examen y la elaboración de un método generalmente aceptable de arreglo pacífico de las controversias tendente a completar los métodos existentes y prevé la convocatoria de una reunión de expertos sobre el tema. Como ha destacado V. Y. GHEBALI, «le principe de l'entreprise suisse avait été sauvegardé au prix d'une mutilation significative: il ne s'agissait plus de l'établissement d'un "système", mais l'élaboration d'une simple "méthode" résiduelle» (5) y esta reducción cualitativa va a impregnar todos los desarrollos posteriores. En efecto, en cumplimiento del mandato de Helsinki, la reunión de expertos tuvo lugar en Montreux en 1978 y en ella se examinaron tres proyectos diferentes: una nueva propuesta suiza basada igualmente en el establecimiento de un sistema obligatorio para todo tipo de controversias, un proyecto de varios Estados de Europa oriental consistente básicamente en un sistema de consultas obligatorias seguido por la libre elección de procedimiento y un último documento presentado por nueve países occidentales relativo a la creación de un sistema obligatorio aplicable sólo a determinadas categorías de controversias (6) pero las divergencias manifestadas al respecto tan sólo permitieron la

(4) Un excelente análisis del desarrollo del principio de arreglo pacífico de controversias en la CSCE desde la presentación del proyecto suizo en 1972 hasta la reunión de continuidad de Viena de 1989 se encuentra en V. Y. GHEBALI: *La diplomatie de la détente: la CSCE, 1973-1989*, Bruselas, 1989, págs. 127-144; vid. también R. L. BINDSCHIEDLER: «La Conférence sur la Sécurité en Europe et le règlement pacifique des différends», *Comunicazioni e Studi*, vol. XIV, págs. 101-118.

(5) *Op. cit.*, pág. 133.

(6) Sobre la reunión de Montreux vid. R. JEANNEL: «La Conférence de Montreux sur le règlement des différends dans le cadre de la CSCE», *AFDI*, 1978, págs. 373-378. El Informe final se encuentra en *From Helsinki to Vienna: Basic Documents of the Helsinki Process* (A. BLOED ed.), Dordrecht, Boston, London, 1990, págs. 105-106.

adopción de «un enfoque común para la elaboración de un método para el arreglo pacífico de controversias» fundado en ocho criterios generales: compatibilidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y el Acta Final de helsinki, compatibilidad con la igualdad soberana y la libre elección de medios, consideración de la experiencia y práctica convencional y diplomática en este ámbito de todos los Estados participantes, aceptabilidad del futuro método por todos los Estados, subsidiariedad respecto a los métodos e instituciones de arreglo pacífico existentes, complementariedad con los métodos existentes con el fin de asegurar una solución rápida y equitativa sobre la base del derecho internacional, flexibilidad del método y aptitud del mismo para su desarrollo progresivo, sin que se lograra ningún consenso sobre métodos específicos. Esta incapacidad se extenderá después a la siguiente reunión de expertos, celebrada esta vez en Atenas en 1984, en la que las posiciones encontradas impidieron todo avance, de forma que el Informe final se limita a señalar que «se expresaron opiniones divergentes y no se alcanzó ningún consenso sobre un método» (7). Así, la etapa se cierra sin que haya sido posible descender de la generalidad e incluso de la ambigüedad a la concreción de los compromisos específicos.

Afortunadamente, el cambio de actitud de la URSS respecto de los procedimientos obligatorios de arreglo pacífico basados en la intervención de un tercero imparcial producido con la llegada de Gorbachov a la presidencia del citado Estado va a tener una incidencia directa y positiva en el seno de la CSCE, desbloqueando el proceso de elaboración de un sistema europeo de solución de conflictos. El primer resultado se observa ya en la Reunión de continuidad de Viena, de 1989, pues en el Documento final los Estados participantes «aceptan, en principio, la intervención obligatoria de una tercera parte cuando una controversia no pueda ser resuelta por otros medios pacíficos» y deciden convocar otra reunión de expertos a celebrar en La Valetta en 1991 para establecer una lista de las categorías de controversias que pueden ser sometidas a dicha intervención obligatoria y los procedimientos y mecanismos correspondientes, lo que supone la superación definitiva del impasse que caracterizaba a la etapa ante-

---

(7) Vid. el texto íntegro del informe en *From Helsinki to Vienna... cit.*, pág. 155.

rior (8). A continuación, la Carta de París para una nueva Europa, de 1990, viene a renovar —como ha señalado F. Mariño— el impulso a las iniciativas en marcha en relación con la solución pacífica de controversias (9) en dos sentidos distintos: de un lado, el principio vuelve a incluirse dentro de los compromisos básicos y las iniciativas que se proponen en el texto, recogiendo el acuerdo para «buscar nuevas formas de cooperación en esta esfera, en particular una serie de métodos para el arreglo por medios pacíficos, incluida la participación obligatoria de un tercero»; de otro lado, dentro de las nuevas estructuras e instituciones del proceso de la CSCE se desarrollan dos que con posterioridad van a jugar un papel importante en este ámbito: el Comité de Altos Funcionarios y, sobre todo, el Centro de Prevención de Conflictos, al que se atribuyen en principio tareas de apoyo en materia de seguridad militar en relación con las medidas destinadas al reforzamiento de la confianza y seguridad (MFCS) pero dejando al mismo tiempo una puerta abierta en el sentido de que «el Centro podría quizá asumir otras funciones, y la enumeración de cometidos que se hace más arriba no prejuzga la inclusión de cometidos adicionales relacionados con un procedimiento para la conciliación de controversias, así como de cometidos de mayor amplitud relacionados con el arreglo de controversias, que pudiera asignarle en el futuro el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores» (10).

Este apreciable cambio de orientación va a precipitar la adopción en 1991 de dos mecanismos distintos para la solución de conflictos en el seno de la CSCE, uno para el arreglo de controversias, otro para consulta y cooperación en relación a situaciones de emergencia. De ambos nos ocuparemos a continuación.

#### 1. El Documento de La Valetta: Principios para el arreglo de

(8) El Documento de Viena muestra no obstante alguna contradicción en este punto, pues termina diciendo que «la reunión considerará también la posibilidad de establecer mecanismos para llegar a decisiones obligatorias de la tercera parte». El texto puede verse en la obra citada en la nota anterior, p. 185.

(9) «La Carta de París para una nueva Europa», *RIE*, vol. 18, 1991, págs. 153-176.

(10) El texto completo de la Carta de París está publicado en esta *RIE*, vol. 18, 1991, págs. 339-376.

controversias y Disposiciones de un procedimiento CSCE para el arreglo de controversias por medios pacíficos (11).

En cumplimiento del compromiso alcanzado en Viena para celebrar una nueva reunión de expertos, la casualidad quiso que ésta tuviera lugar en La Valetta del 15 de enero al 8 de febrero del pasado año, mientras se desarrollaba la guerra contra Irak. El resultado es un Informe dividido en dos partes que, como siempre, resulta tributario de las diferentes propuestas presentadas por los Estados participantes, entre las que destaca una vez más la de Suiza, en la que se recogían los principios que debían regir el arreglo pacífico junto con un procedimiento obligatorio basado en la conciliación con carácter general y en el arbitraje en relación con categorías específicas de controversias; otros Estados presentaron propuestas menos comprometidas que incluían la intervención de un tercero imparcial pero no implicaban una decisión vinculante de éste, resaltando en este sentido la presentada por los Estados Unidos con el nombre de «procedimiento de facilitación CSCE». Según ha puesto de relieve A. Dastis, mientras que el documento suizo inspira la primera parte del documento de La Valetta, la filosofía de la segunda procede del texto americano (12), lo que pone nuevamente de relieve la actitud cautelosa de los Estados respecto a la aceptación de obligaciones específicas de arreglo.

La primera parte se denomina Principios para el arreglo de controversias y en ella se recogen diez puntos de los que la mayoría son repetición de los ya establecidos en los textos de Naciones Unidas, aunque también aparecen aportaciones en cierto modo originales que presentan interés. Así, se recoge una obligación de comportamiento para la prevención de las controversias, en el sentido de que los Estados se comprometen a elaborar, utilizar y mejorar los mecanismos encaminados a evitar que surjan controversias, incluidos procedimientos de notificación previa y consulta con respecto a medidas tomadas por un Estado que pudieran afectar de manera significativa los inte-

---

(11) La versión española del Documento aparece en la *REDI*, vol. XLIII, 1991-1992, precedida de un comentario de J. A. PASTOR RIDRUEJO, en la sección de Información y Documentación, págs. 564-573.

(12) «Documento de La Valetta sobre arreglo pacífico de controversias en el marco de la CSCE», inédito.

reses de otro Estado. También se establece otra obligación de comportamiento en relación con las controversias ya surgidas, de forma que las partes en la misma deberán tomar las medidas adecuadas para evitar que se agraven y pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales, para lo que deberán de alcanzar acuerdos que les permitan mantener buenas relaciones entre ellos. Por otro lado, la obligación de arreglo pacífico en base al principio de libertad de medios se concreta mediante el recurso a las consultas entre las partes y la posterior sumisión de la controversia a un procedimiento convenido entre las partes que sea adecuado a la naturaleza y características del conflicto, incluyendo el nuevo procedimiento CSCE. Además, se exhorta al fortalecimiento de los compromisos relativos al arreglo pacífico de controversias a través de todas las posibilidades existentes, de modo que se recomienda a los Estados la inserción de cláusulas específicas de arreglo en los tratados internacionales, la no formulación de reservas a los procedimientos de solución de controversias en ellos establecidos, la aceptación de la jurisdicción obligatoria del TIJ en los términos más amplios posibles, el recurso a las instituciones internacionales y a los órganos jurisdiccionales internacionales de arreglo y, en general, el fomento activo de los métodos de arreglo. En todo caso, el aparente progreso que entrañan estos desarrollos se ve matizado por una cuidadosa redacción dirigida a dejar a salvo en todo momento la libertad de acción de los Estados, por lo que en definitiva estamos más ante una expresión de buenos deseos que ante un avance cualitativo.

La segunda parte del Documento, dividida en 16 secciones, está consagrada a establecer un Procedimiento de la CSCE para el arreglo pacífico de controversias por medios pacíficos y constiuye la principal aportación de la reunión de La Valetta. Antes de entrar a analizar su contenido, es necesario tener en cuenta su ámbito de aplicación material para poder valorar su virtualidad práctica y en esta línea la conclusión es bastante negativa pues las secciones III y XII articulan dos barreras importantes que neutralizan el efecto del procedimiento que se pretende establecer. En primer término, la sección III dispone que «el procedimiento... no se aplicará si algún otro procedimiento para el arreglo de controversias por medios pacíficos ya se ha utilizado o se está utilizando en la controversia... o si otro proceso aceptado por



las partes es aplicable a la controversia» (13), estableciendo así tres hipótesis distintas que, como ha indicado Ch. Leben, tienen como consecuencia el conferir al nuevo procedimiento un carácter estrictamente subsidiario e incluso residual en relación con cualquier otro procedimiento de arreglo de controversias ya disponible entre Estados (14). Además, la generalidad de los términos empleados desborda ampliamente el alcance de las cláusulas de relación con otros procedimientos usuales en la práctica convencional (15), ya que la ambigüedad de la primera de las excepciones parece permitir excluir toda controversia respecto de la cual se haya intentado acudir a cualquier otro procedimiento aunque éste haya fracasado o sólo se haya utilizado tentativamente y en lo que atañe a la tercera hipótesis, significa pura y simplemente que el nuevo procedimiento no puede ser utilizado si existe previamente cualquier otro que sea teóricamente aplicable a la controversia de que se trate; como apunta Leben, si se tiene en cuenta que existen numerosos textos susceptibles de ser aplicados al arreglo de conflictos entre Estados participantes en la CSCE el deducir aquéllos que escapan a la red de textos existentes constituiría el objeto de una investigación interesante (16). En segundo término, la sección XII

---

(13) Las versiones inglesa y francesa del documento aclaran mejor el sentido de las excepciones establecidas en esta sección. Conforme a la primera de ellas «the procedure described below will not apply if the dispute has previously been dealt with, or is being addressed, under some other procedure for the settlement of disputes... or is covered by any other process which parties to the dispute have accepted» (*International Legal Materials*, vol. XXX, 1991, pág. 391) y según la segunda «la procédure exposée ci-dessous ne s'applique pas si le différend a été antérieurement traité, ou est en cours d'examen, dans le cadre d'une autre procédure de règlement pacifique des différends... ou si un autre processus que les parties ont accepté est applicable à ce différend» (*RGDIP*, 1991, pág. 611).

(14) «La création d'un organisme CSCE pour le règlement des différends», *RGDIP*, 1991, pág. 860.

(15) Véase por ejemplo el artículo 29 del Acta General revisada de 1949 o el artículo 28 del Convenio europeo de 1957.

(16) *Op. cit.*, págs. 862-863, donde enumera los siguientes textos: Convenios de La Haya para el arreglo pacífico de conflictos internacionales de 1899 y 1907, Acta general de arbitraje de 1928, Acta general revisada de 1949, cláusula facultativa de jurisdicción obligatoria del TIJ, Convenio europeo de arreglo pacífico de controversias de 1957, Convenio europeo de salvaguardia de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales de 1950, Protocolo facultativo del Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966, el conjunto de tratados bilaterales de arbitraje y conciliación, las cláusulas compromisorias en tratados bilaterales y multilaterales así como las disposiciones sobre arreglo en el seno de organizaciones internacionales.

excluye radicalmente de la aplicación del procedimiento CSCE a ciertas categorías de controversias por razón de su materia, en concreto, las que planteen «cuestiones relacionadas con la integridad territorial, la defensa nacional, los títulos de soberanía respecto de un territorio terrestre o reclamaciones concurrentes con respecto a la jurisdicción sobre otras zonas», actualizando así la lista tradicional de reservas y exclusiones admitida en la mayoría de los tratados sobre arreglo pacífico; además, para asegurar el funcionamiento de esta cláusula el párrafo 2 de la citada sección instituye al Comité de Altos Funcionarios como garante de su aplicación.

Todo lo anterior parece revelar el interés prioritario y escapista de los Estados en regular las controversias que en ningún caso pueden ser sometidas al procedimiento que pretenden crear, en vez de asegurar la aplicación de éste. Ello resulta particularmente sorprendente si tenemos en cuenta que el mandato de Viena, mucho más constructivo, era el de elaborar una lista de las categorías de conflictos que podrían ser sometidos al procedimiento, la cual incluso podría ser ampliada gradualmente con posterioridad, con lo cual se ha producido una inversión que resulta a todas luces perjudicial para el objetivo final.

Por otra parte, en el Documento todavía se consagra otra categoría particular de controversias, las que revistan importancia para la paz, la seguridad o la estabilidad entre los Estados participantes; según la sección II, una controversia de este tipo podrá ser presentada por cualquiera de las partes ante el Comité de Altos Funcionarios, aunque sin perjuicio del derecho de cualquier Estado participante de plantearla en el marco del proceso de la CSCE. No estamos aquí ante una nueva exclusión sino ante una opción para estos supuestos particulares entre el mecanismo CSCE y el órgano preparatorio de las reuniones del Consejo.

El procedimiento CSCE sólo opera por tanto si se superan todos los obstáculos que se acaban de describir y después de que una vez surgida la controversia entre Estados participantes éstos traten de solucionarla por medio de un proceso de consulta y negociación directa o traten de convenir en otro procedimiento apropiado para resolverla; si en un plazo de tiempo razonable las partes no pudieran resolverla por esas vías o no pudieran ponerse de acuerdo en el procedimiento, cualquiera de las partes podrá pedir que se esta-

blezca un mecanismo de la CSCE para el Arreglo de Controversias (17), notificándolo a las demás partes. En realidad, el Mecanismo, cuya composición se regula en la sección V, no es un órgano permanente sino una lista compuesta por nombres de candidatos cualificados designados por los Estados hasta un máximo de cuatro; a través de un sistema que recuerda inmediatamente al del Tribunal Permanente de Arbitraje (18), las partes en la controversia compondrán *ad hoc* el Mecanismo CSCE con uno o más miembros elegidos de común acuerdo, con la única condición de que ningún miembro de un Mecanismo podrá ser nacional de un Estado involucrado en la controversia ni residente permanente en el territorio de dicho Estado. La lista es mantenida por una institución CSCE que en el Documento de La Valetta no se concreta, de manera que sólo con posterioridad, en la reunión del Consejo de Berlín de junio de 1991, al tiempo que se confirma el documento se precisa este extremo, nombrando al Centro de Prevención de Conflictos como institución encargada de las designaciones y específicamente al Director de la Secretaría de éste, bajo la responsabilidad general del Consejo. Para asegurar la puesta en marcha del Mecanismo, se establece un complejo procedimiento sustitutorio de nombramientos a cargo del citado funcionario en el que cada parte puede llegar a recusar hasta cuatro candidatos; sin entrar en pormenores, conviene destacar el elocuente dato de que este derecho

---

(17) El texto francés habla de Organismo, palabra que quizá sea más adecuada también en nuestro idioma.

(18) Este órgano resulta citado expresamente en dos ocasiones a lo largo del Documento: en la primera parte, al establecer la obligación para los Estados participantes de fortalecer sus compromisos, se recoge entre otras sugerencias la de «someter, mediante acuerdo especial, a la Corte Internacional de Justicia o a arbitraje, utilizando cuando proceda la Corte Permanente de Arbitraje, las controversias que se presten a dichos procedimientos»; en la segunda, la sección VI estipula que «si las partes así lo acuerdan, el Mecanismo podrá utilizar los locales y las instalaciones de la Oficina Internacional de la Corte Permanente de Arbitraje. Esta misma referencia aparece en el texto sobre arreglo de controversias anexo a las Conclusiones del Consejo de Berlín (junio 1991), donde se añade un recordatorio a «la experiencia de la Corte Permanente de Arbitraje y de su Secretario General que podrá ser utilizada, si así se conviene, cuando se aplique el procedimiento de la CSCE para el arreglo de controversias por medios pacíficos».

de recusación constituye la parte del Documento regulada más detalladamente (19).

El funcionamiento del Mecanismo, cuyo método de trabajo será informal, flexible y en principio confidencial, se articula en dos fases sucesivas. En la primera, el Mecanismo formula observaciones o consejos generales o específicos para ayudar a las partes a determinar procedimientos adecuados para el arreglo de la controversia; las observaciones o consejos podrán referirse al inicio o a la reanudación de un proceso de negociación entre las partes o a la adopción de cualquier otro procedimiento de arreglo y deberán ser examinadas de buena fe y con espíritu de cooperación por las partes. Si a pesar de ello éstas no consiguieran resolver la controversia en un plazo razonable o ponerse de acuerdo sobre un procedimiento para su arreglo, cualquier parte en la controversia podrá notificarlo al Mecanismo y a las demás partes, abriendo paso a la segunda fase del procedimiento. En ella, el hecho puede ser llevado inmediatamente a la atención del Comité de Altos Funcionarios, desviándose así hacia la vía de arreglo político, pero además, en el plazo de tres meses a partir de la notificación, cualquier parte en la controversia podrá pedir al Mecanismo que formule observaciones o consejos generales o específicos, esta vez sobre el fondo de la controversia, y tales observaciones y consejos habrán de ser examinados también de buena fe y con espíritu de cooperación.

No es fácil identificar este procedimiento con los métodos ya conocidos de arreglo de controversias, sobre todo si se quiere ir más allá de afirmar que no estamos ante la intervención obligatoria de un tercero con adopción de decisiones vinculantes, tal como se propugnaba en Viena. Desde la perspectiva de la división del proceso en dos fases, una inicial sobre el procedimiento y otra posterior sobre el fondo, el diseño recuerda quizá a la actuación del Consejo de Seguridad en el arreglo pacífico de controversias conforme al capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, salvando claro está todas las distancias y por lo que se refiere al contenido de la actuación del Mecanismo,

---

(19) Lo que contrasta con la falta de precisión que se observa en otras partes del Documento. Así, tanto el inicio del procedimiento como el paso de una fase del mismo a otra se hace depender de que la controversia no pueda ser resuelta en «un plazo razonable», concepto indeterminado cuya valoración puede plantear problemas en el caso concreto.

la que realiza en la primera fase parece situarse en esa línea borrosa que separa los buenos oficios de la mediación, mientras que la de la segunda ha sido ya calificada como conciliación poco formalizada (20). En todo caso, está claro que se ha concebido un sistema absolutamente flexible con la intención de inspirar confianza a los potenciales usuarios, lo que ocurre es que en materia de arreglo pacífico a veces este fin sólo se logra mediante una desnaturalización del procedimiento.

La flexibilidad que caracteriza al Mecanismo CSCE permite su modificación en cualquier momento por acuerdo entre las partes en la controversia en el sentido que consideren adecuado, lo que podrá consistir, entre otras posibilidades, en realizar una investigación ya sea directamente por el Organismo ya sea por otros Estados u órganos, establecer un servicio de expertos, emisión por el Mecanismo de otros distintos de los previstos en el procedimiento ordinario e incluso aceptar como obligatorias, en todo o en parte, las observaciones o consejos del Mecanismo en relación con la controversia. Se incorporan así otros métodos del elenco de los existentes y se deja la puerta abierta a cualquier otra fórmula que la imaginación de las partes pueda deparar; en el caso de la última posibilidad señalada nos encontraríamos ya en el umbral del arbitraje.

Aunque en el procedimiento los órganos principales son el Mecanismo y el Centro de Prevención de Conflictos, sin embargo también se asignan ciertas funciones al Comité de Altos Funcionarios de la CSCE. Recapitulando datos que ya han sido manejados más arriba, resulta que este órgano puede ser activado para que se ocupe de las controversias que revistan importancia para la paz, la seguridad o la estabilidad entre los Estados participantes (sección II); además, la atención del Comité puede ser reclamada cuando al final de la primera fase las partes no hayan logrado un acuerdo (sección IX); por último, el Comité puede verse llamado a asegurar la inaplicación del Mecanismo en los casos de controversias relacionadas con la integridad territorial, la defensa nacional, los títulos de soberanía respecto de un territorio terrestre o reclamaciones concurrentes sobre otras zonas (se-

---

(20) CH. LEBEN: *Op. cit.*, pág. 877. Según PASTOR, estamos «ante un modo político de arreglo de las controversias que ocuparía un lugar intermedio entre la mediación y la conciliación» (*op. cit.*).

cón XII). El problema en todos estos casos es determinar cuál puede ser el alcance de la intervención de este órgano y al respecto, ante el silencio del Documento de La Valetta, la única conclusión a la que puede llegarse es a lo dispuesto con carácter general en la Carta de París, según la cual «El Comité examinará cuestiones actuales y podrá tomar decisiones apropiadas, incluso en forma de recomendaciones al Consejo», decepcionante resultado que no se compadece con la aparente importancia que el Documento parece querer conceder al órgano en el contexto del procedimiento. Por otra parte, la constitución del Comité en garante del no funcionamiento del Mecanismo en los casos de las controversias contempladas en la sección XII supone un cierto solapamiento con el Centro de Prevención de Conflictos como institución encargada de las designaciones (21).

Si bien la valoración definitiva sólo se podrá hacer cuando comience su aplicación, el procedimiento establecido en el Documento de La Valetta no puede suscitar grandes entusiasmos. Desde el punto de vista de la profundización en el principio de arreglo pacífico, su aportación es ciertamente modesta y queda a años luz de los criterios inspiradores de las propuestas suizas que impulsaron el tema desde el principio. No obstante, si se parte de la base de que el voluntarismo teórico sólo produce papel mojado como resultado, el texto que comentamos sirve como indicador de las importantes reservas que todavía mantienen los Estados a la hora de aceptar obligaciones en este ámbito.

2. El Documento de Berlín: Mecanismo de consulta y cooperación en relación con las situaciones de emergencia (22).

La reunión del Consejo CSCE celebrada en Berlín los días 19 y 20 de junio de 1991 da lugar a la creación de un procedimiento distinto de solución de conflictos, desarrollando la iniciativa plasmada en

---

(21) Como señala LEBEN: «C'est en effet le Centre de prévention des conflits qui est chargé de désigner les membres qui vont siéger au sein de l'Organisme. Il semblerait donc logique qu'une partie qui refuse la constitution de l'Organisme s'adresse au Centre et particulièrement au directeur de son secrétariat, à propos duquel les dispositions de Berlin affirment qu'il assume ses fonctions dans la procédure de nomination de l'Organisme» (*op. cit.*, pág. 865).

(22) Vid. el texto en *International Legal Materials*, vol. 30, 1991, págs. 1353-1355. Se trata del anexo 2 del resumen de las Conclusiones.

la Carta de París (23), para atender a las situaciones de grave emergencia que pueden surgir de una violación de uno de los Principios del Acta Final o resultar de rupturas importantes que pongan en peligro la paz, la seguridad o la estabilidad. Su ámbito de aplicación es diferente: mientras que en La Valetta se contemplan controversias internacionales en el sentido técnico del término y el Mecanismo sólo puede ser desencadenado por las partes en dichas controversias, en Berlín se trata de situaciones de perfil más difuso que pueden abarcar hasta la situación interna en un Estado y el Mecanismo correspondiente se pone en marcha por iniciativa de otro u otros Estados, distintos del directamente involucrado.

Su funcionamiento comienza cuando un Estado considera que en otro/s Estados se está produciendo una circunstancia de emergencia en el sentido indicado, entonces se dirigirá a este último solicitando aclaraciones, las cuales deberán ser suministradas en un plazo de 48 horas; la solicitud y la respuesta serán transmitidas sin demora a todos los demás Estados CSCE y si la situación permanece sin resolver cualquiera de los Estados implicados en la iniciación del Mecanismo podrá solicitar de su presidente una reunión de emergencia del Comité de Altos Funcionarios, quien informará inmediatamente a los demás Estados; para que la reunión tenga lugar es necesario que la solicitud sea apoyada al menos por otros 12 Estados dentro de un plazo de 48 horas. La sesión del Comité versará sobre el asunto como único punto del orden del día y tras el correspondiente debate el órgano podrá acordar recomendaciones o conclusiones para llegar a una solución y también podrá decidir la convocatoria de una reunión a nivel ministerial.

Este segundo Mecanismo intenta conciliar el respeto del principio de no intervención con la actuación de la CSCE en situaciones de emergencia cuyo desarrollo puede afectar al conjunto de los Estados participantes. Ello es lo que explica la suavidad del procedimiento articulado y de los resultados que se pueden alcanzar con él, pero en todo caso se trata de un nuevo enfoque que viene a impulsar las com-

---

(23) En el Documento suplementario para dar validez a algunas disposiciones que figuran en la Carta de París para una nueva Europa se apunta que «El Consejo examinará la posibilidad de establecer un mecanismo para la convocatoria de las reuniones del Comité de Altos Funcionarios en situaciones de emergencia».

petencias de la CSCE en relación con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional en Europa. Así, los Mecanismos de La Valetta y Berlín son dos herramientas complementarias de que se dota la Conferencia que vienen a perfeccionar el proceso de institucionalización iniciado en París en 1990, abriendo nuevos campos de acción (24). Las perspectivas en el momento de adopción de ambos instrumentos no pueden ser más halagüeñas, mas pronto habrán de verse confrontadas con la práctica como consecuencia de los acontecimientos en Yugoslavia.

#### IV. UN CASO TEST: LA CRISIS YUGOSLAVA

El análisis de este conflicto muestra una actuación inicialmente convergente de la CSCE y de la Comunidad Europea que, de un lado, no puede ocultar la debilidad de la primera y, de otro, pone de relieve emergentes potencialidades de la segunda en un terreno en el que hasta ahora nunca había intervenido con tanta intensidad, diseñando una nueva vertiente de la cooperación política europea hasta entonces centrada fundamentalmente en la adopción de sanciones económicas (25), de forma que acaba basculando totalmente hacia el lado comunitario. En esta vía, un estudio de los hechos permite señalar varias etapas en el desarrollo del problema desde la óptica de los intentos de arreglo puestos en práctica por los demás países europeos.

##### I. La actuación de la CSCE.

El primer enfoque adoptado se caracteriza por el intento de ubicar el asunto dentro del marco de la CSCE. Así, desde el comienzo de la crisis, los Estados miembros de la Comunidad muestran su preocu-

---

(24) Con todo, el proceso continúa abierto. En la Reunión de continuidad de la CSCE, celebrada en Helsinki en marzo pasado, Francia ha propuesto la creación de un Tribunal europeo de conciliación y arbitraje que supondría un avance cualitativo importante (*Europe*, núm. 5.696, 25 marzo 1992, págs. 3-5; núm. 5.697, 26 marzo 1992, pág. 4) pero la carencia de datos impide su valoración, siendo necesario esperar al desarrollo que se logre en la cumbre de Helsinki del próximo mes de julio; cabe añadir que la idea ha sido bien acogida por la OTAN (*Europe*, núm. 5.701, 1 abril 1992, pág. 4).

(25) Sobre el tema, vid. la interesante monografía de L. PÉREZ-PRAT DURBAN: *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Madrid, 1991.



pación al respecto a través de diversas Declaraciones adoptadas en el marco de la cooperación política europea en las que en ocasiones se invocan los principios consagrados en los textos básicos CSCE (26). Esta orientación se refuerza al adoptarse el Mecanismo de Berlín en junio de 1991 dada su aparente idoneidad para ser aplicado al caso yugoslavo; en ese momento, se produce una cadena de invocaciones al citado procedimiento para desencadenarlo, tanto mediante iniciativas individuales (27) como colectivas, destacando en este último sentido la Declaración adoptada por el Consejo Europeo de Luxemburgo, donde se manifiesta:

«Le Conseil Européen estime que la tournure que prennent actuellement les événements en Yougoslavie constitue une grave situation d'urgence et convient en conséquence de la nécessité de déclencher le mécanisme d'urgence institué à Berlin, à l'occasion du Conseil ministériel de la CSCE» (28).

En respuesta, el 3 de julio siguiente tiene lugar una reunión de emergencia del Comité de Altos Funcionarios que constituye la primera aplicación del Mecanismo de Berlín (29); en ella se hace un llamamiento al alto el fuego, se pide la retirada de las fuerzas armadas a sus cuarteles y se ofrece la creación de una misión de buenos oficios. Pero entre los acuerdos adoptados entonces aparece ya el germen de lo que va a caracterizar a las etapas siguientes; en efecto, el Comité

---

(26) Así, en la Declaración sobre Yugoslavia hecha en Luxemburgo el 26 de marzo de 1991 se afirma que «la Comunidad y sus Estados miembros siguen la situación en Yugoslavia con la mayor preocupación. Alientan los esfuerzos que se están realizando para resolver la crisis constitucional del país por la vía del diálogo y piden a todas las partes interesadas que se abstengan de recurrir a la fuerza y que actúen dentro del respeto pleno a los derechos del hombre y de los principios democráticos, de conformidad con la Carta de París sobre la nueva Europa» (texto en O. I. D., *Comunicado de Prensa*, Madrid, 27 de marzo de 1991).

(27) Las de Austria, Italia y Luxemburgo (vid. el boletín *Europe*, núms. 5.522-5.524 de los días 28, 29 y 30 de junio de 1991).

(28) *Ibid.*, núm. 5.523, 29 de junio de 1991, pág. 8, y en *RIE*, vol. 18, 1991, pág. 1074.

(29) Previamente, los ministros asistentes al Consejo de Berlín de junio ya habían formulado una declaración general sobre Yugoslavia haciendo una llamada al arreglo pacífico (vid. *Europe*, núm. 5.516, 20 junio 1991, pág. 4).

«Welcomed the readiness expressed by the EC-Member states, building on their initiatives, to organize a mission to help stabilize a cease-fire and to monitor the implementation of the above mentioned elements of the agreement. This will be done at the invitation of the Yugoslav authorities and in full cooperation with them,

Welcomed also the interest of other CSCE participating states to take part in the mission on the basis of the arrangements between the European Community and Yugoslav authorities» (30).

Confirmando este cambio de rumbo, en la Declaración sobre la situación en Yugoslavia hecha por los Estados miembros de la Comunidad Europea el 5 de julio éstos «se felicitan por el hecho de que en este contexto el recientemente establecido mecanismo de urgencia de la CSCE haya podido reunirse por primera vez, y aprueban las conclusiones de esta reunión de conformidad con las mismas, y previa petición por parte de las autoridades yugoslavas, han decidido organizar una misión con el fin de estabilizar el alto el fuego y vigilar la aplicación de los dos elementos restantes del acuerdo alcanzado entre las partes con la contribución de la Comunidad y sus Estados miembros» (31).

La decisión se materializa en los Acuerdos de Brioni de 7 de julio de 1991, que marcan el comienzo de una segunda etapa. En ellos, se observa cierta confusión en cuanto a la atribución de la iniciativa a la CSCE o a la Comunidad Europea y sus miembros. En efecto, como es sabido, estos Acuerdos se celebran entre la llamada troika comunitaria y representantes de todas las partes implicadas en la crisis yugoslava y en ellos se establecen los principios que deben inspirar el arreglo pacífico del conflicto, asumiendo la Comunidad y sus Estados miembros el compromiso de asistir a las partes en la búsqueda de soluciones; en esta vía, se establece:

«In the wake of the decision taken in Prague in the framework of the CSCE, they agreed that a monitoring mission should become operational as soon as possible in order to help stabilise the cease-fire and to monitor the implementation

---

(30) Anejo 2 de la Resolución adoptada por el Comité de Altos Funcionarios (texto no publicado).

(31) Texto en O. I. D., *Comunicado de Prensa*, Madrid, 8 de julio de 1991.

of the remaining elements of the agreement reached between Yugoslav parties with the contribution of the European Community» (32).

Además, el anexo II de los Acuerdos, donde se establecen las líneas generales para la misión de observación vincula a ésta con la CSCE a través del Comité de Altos Funcionarios, llegando a señalar que los miembros de la misión se identificarán y distinguirán como componentes «of the CSCE Observer Mission». Sin embargo, los Memoranda of Understanding que se adoptan con posterioridad para regular el estatuto de la misión, se celebran entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros de un lado y las partes yugoslavas de otro, y en ellos se especifica que los componentes de ésta son enviados por los miembros comunitarios y su jefe será un nacional del Estado que ostente la presidencia del Consejo de la Comunidad, añadiéndose que «The Monitor Mission will display the flag of the European Community» (33). De esta forma, se disipan definitivamente las ambigüedades sobre la paternidad de los proyectos de paz y la pelota queda definitivamente en el terreno de juego comunitario (34).

---

(32) Texto de los Acuerdos de Brioni y sus anexos en *Europe Documents*, núm. 1.725, 16 julio 1991.

(33) El primer «Memorandum of Understanding» se firma el 13 de julio de 1991 y su preámbulo recuerda «the decision of the Committee of Senior Officials of the Conference on Security and cooperation in Europe to welcome the readiness of the European Community and its Member States, building on their initiatives, to organize a mission to help stabilize a cease-fire... as well as to note the strong interest of the States participating in the Conference on Security and Cooperation in Europe to make a concrete contribution to resolution of the present Yugoslav crisis»; el segundo tiene lugar el 1 de septiembre y tiene como finalidad principal el extender las actividades confiadas a la misión al tiempo que su composición se amplía para dar cabida a personal designado por Canadá, Polonia, Suecia y Checoslovaquia; el tercer «Memorandum» se adopta el 1 de octubre para establecer una misión de supervisión en Bosnia-Herzegovina, en los mismos términos que en los dos textos anteriores.

(34) No obstante, en el plano de las declaraciones formales nunca llegará a explicitarse la transferencia del asunto desde la CSCE a la Comunidad. Por ello, sorprende que en la Declaración sobre Yugoslavia suscrita por la Comunidad y sus Estados miembros, los Estados Unidos y la URSS el 18 de octubre de 1991 se afirme que «Estados Unidos y la URSS reiteran su pleno apoyo a los esfuerzos de la Comunidad y sus Estados miembros, bajo mandato de la CSCE, en su mediación para buscar una solución pacífica a la crisis yugoslava...» (texto publicado en *Boletín CE*, octubre 1991, pág. 90).

## 2. El traspaso hacia la Comunidad Europea.

Desde este momento, son la Comunidad y sus Estados miembros, en el marco de la cooperación política, quienes llevarán la voz cantante en la búsqueda del arreglo pacífico. Su actuación se plasmará en un doble plano: por una parte, en la creación de mecanismos específicos de arreglo mediante la convocatoria de una Conferencia de Paz y la creación de una Comisión de Arbitraje; por otra, aplicando medidas económicas para forzar a las partes al arreglo.

A) La Conferencia de Paz sobre Yugoslavia y la Comisión de Arbitraje.

La iniciativa se hace pública por primera vez en la Declaración sobre Yugoslavia del 27 de agosto de 1991, en la que tras deplorar el incremento de la violencia se anuncia:

«La Comunidad y sus Estados miembros no pueden permanecer indiferentes ante el aumento cotidiano de la violencia desarrollada en Croacia. Un acuerdo sobre la verificación del alto el fuego y su mantenimiento ha de permitir a la Comunidad y sus Estados miembros convocar una conferencia de paz y poner en marcha un procedimiento de arbitraje.

Esta conferencia de paz reunirá:

Por parte yugoslava, a la Presidencia Federal, al Gobierno Federal y a los presidentes de las Repúblicas.

Por parte de la Comunidad, a los representantes de los Estados miembros y de la Comisión.

En el marco de esta conferencia de paz, el procedimiento de arbitraje actuará de la siguiente forma: las autoridades responsables someterán sus controversias al arbitraje de una Comisión de cinco miembros elegidos entre los presidentes de sus Tribunales Constitucionales existentes en la Comunidad. La composición de la Comisión de Arbitraje será la siguiente:

Dos miembros designados por unanimidad por la Presidencia Federal.

Tres miembros designados por la Comunidad y sus Estados miembros.

En caso de falta de acuerdo sobre los miembros a designar por la Presidencia Federal, serán nombrados por los tres

miembros elegidos por la Comunidad. Esta Comisión de Arbitraje pronunciará su decisión en un plazo de dos meses» (35).

Días después, una nueva Declaración adoptada el 3 de septiembre reitera la convocatoria de la Conferencia, volviendo a referirse también a la Comisión de Arbitraje de la manera siguiente:

«En el marco de la Conferencia, su presidente trasladará a la Comisión de Arbitraje las diferencias sometidas a arbitraje. Los resultados de las deliberaciones de la Comisión serán transmitidos a la Conferencia por medio de su presidente. Las reglas de procedimiento de la Comisión de Arbitraje serán establecidas por los árbitros, después de tener en cuenta las organizaciones existentes en este ámbito» (36).

Resulta difícil hacer una valoración en profundidad de ambos mecanismos dada la falta de publicidad de los textos relativos a ellos. La Conferencia, que atreviese constantemente altibajos como consecuencia del recurrente recurso a la fuerza en la zona, ha creado en su seno cuatro grupos de trabajo que intentan dar respuesta a todos los problemas que se plantean tras el desmembramiento de Yugoslavia (37); paralelamente, el agravamiento de la situación en Bosnia-Herzegovina condujo al presidente de la Conferencia de Paz, Lord Carrington, a proponer la celebración de una Conferencia específica sobre este territorio, bajo la égida del presidente del Consejo de la Comunidad, con el fin de buscar solución a los problemas étnicos y constitucionales planteados (38). El contenido de las propuestas y acuerdos alcanzados en el seno de la Conferencia —provisionales hasta el momento— exceden el ámbito de este trabajo. Sin embargo, desde la perspectiva de la aportación de la Comunidad Europea al arreglo del

---

(35) Texto en O.I.D., *Comunicado de Prensa*, Madrid, 28 agosto 1991, núm. 7.294.

(36) Texto en O.I.D., *Comunicado de Prensa*, Madrid, 28 agosto 1991, núm. 7.298.

(37) Los grupos se ocupan respectivamente de las cuestiones institucionales, relaciones económicas, derechos del hombre y de las minorías y reparto de los bienes a nivel nacional y de las repúblicas. Sobre el desarrollo de los trabajos, vid *Europe*, núms. 5.592, 5.643, 5.676, 5.679, 5.686, 5.699, 5.702, 5.703.

(38) Vid. información al respecto en *Europe*, núms. 5.663, 5.664, 5.675, 5.679, 5.684, 5.685, 5.686, 5.692, 5.690, 5.701, 5.702.

conflicto interesa destacar que ésta no se ha limitado a proponer y organizar la Conferencia como marco para la solución sino que desde el primer momento se ha preocupado por señalar los principios básicos en torno a los cuales debería girar cualquier acuerdo entre las partes. Así, la citada Declaración del 3 de septiembre de 1991 afirma expresamente que

«La Conferencia adoptará los acuerdos oportunos destinados a garantizar el arreglo pacífico de las diferentes aspiraciones de los pueblos yugoslavos, sobre la base de los siguientes principios: no modificación unilateral de las fronteras por la fuerza, protección de los derechos de todos los ciudadanos en Yugoslavia y plena consideración de todas las preocupaciones y aspiraciones legítimas».

Con posterioridad, una nueva Declaración del 19 del mismo mes vuelve a referirse a la misma cuestión:

«La Comunidad y sus Estados miembros reiteran una vez más los principios fundamentales que suscribieron desde el principio:

- La inaceptabilidad del uso de la fuerza.
- La inaceptabilidad de cualquier modificación de fronteras por la fuerza, modificaciones que están decididos a no reconocer.
- El respeto de los derechos de cuantos viven en Yugoslavia, incluidas las minorías.
- La necesidad de tener en cuenta todas las preocupaciones y aspiraciones legítimas» (39).

También, en la Declaración sobre la situación en Yugoslavia del 28 de octubre siguiente se insiste en que «la Comunidad europea y sus Estados miembros siguen convencidos de que tan sólo un acuerdo global, basado en los principios que se reflejan en el proyecto sometido a la Conferencia sobre Yugoslavia, asegurará una solución pacífica a la crisis actual. En particular, los principios de no modificación

---

(39) O. I. D., *Comunicado de Prensa*, núm. 7.304, 20 septiembre 1991.

unilateral de fronteras, protección de los derechos humanos y derechos de los grupos étnicos y nacionales constituyen modelos universales, objetivos, que no dejan lugar a compromisos» (40).

En la formulación de estos puntos se puede encontrar un nuevo punto de enlace con la CSCE, a través de los principios básicos desarrollados en sus textos fundamentales, el Acta Final de Helsinki y la Carta de París, que incluso en alguna ocasión son citados expresamente en las Declaraciones comunitarias (41) y aparecen también en los Acuerdos de Brioni (42). Con ello, la Comunidad Europea, al tiempo que asume la tarea de facilitar los mecanismos de arreglo que la Conferencia es incapaz de proporcionar, parece erigirse en guardiana de las ideas fundamentales que en la actualidad inspiran a ésta.

Por lo que se refiere a la Comisión de Arbitraje, su creación se debe a una propuesta francesa que se combina con la alemana de convocar la Conferencia de Paz, en una salomónica solución para satisfacer a los dos socios comunitarios (43). Las funciones atribuidas a esta Comisión por las Declaraciones comunitarias que la crean son ambiguas y no arrojan demasiada luz sobre sus características. La práctica de funcionamiento pone de relieve que la Comisión se ocupa de resolver las cuestiones que le planteen voluntariamente cualquiera de las partes en la Conferencia, de manera unilateral; al amparo de

---

(40) O. I. D., *Comunicado de Prensa*, núm. 7.326, 29 octubre 1991.

(41) Por ejemplo, la Declaración de 26 de marzo de 1991 ya apuntaba que «la Comunidad y sus Estados miembros... piden a todas las partes interesadas que se abstengan de recurrir a la fuerza y que actúen dentro del respeto pleno a los derechos del hombre y de los principios democráticos, de conformidad con la Carta de París sobre la nueva Europa» (O. I. D., *Comunicado de Prensa*, 27 marzo 1991).

(42) Efectivamente, estos Acuerdos también recogían el acuerdo de la partes sobre determinados principios para el arreglo, entre otros los de que «negotiations should begin urgently, no later than August 1st, 1991, on all aspects of the future of Yugoslavia without preconditions and on the basis of the principles of the Helsinki Final Act and the Paris Charter for a New Europe (in particular respect for human rights, including the right of peoples to self-determination in conformity with the Charter of the United Nations and with the relevant norms of international law, including those relating to territorial integrity of states). La Declaración sobre Yugoslavia hecha por el Consejo CSCE en Berlín (cit. en nota 29) ya apuntaba que el arreglo habría de ser pacífico y debería basarse en la plena aplicación de los derechos del hombre incluidos los derechos de las minorías.

(43) Vid. al respecto la información en *Europe*, núm. 5.554, 28 agosto 1991, pág. 3 y núm. 5.555, 29 agosto 1991, pág. 3.

esta posibilidad, Serbia ha planteado dos cuestiones que han sido respondidas mediante dos dictámenes en enero de 1992 (44). A esta tarea, la Comunidad Europea ha añadido con posterioridad otra que no estaba inicialmente prevista: la de verificar el cumplimiento de las condiciones para el reconocimiento de las repúblicas yugoslavas, establecidas en la Declaración sobre Yugoslavia del 17 de diciembre de 1991; en ella, se acogen los requisitos establecidos con carácter general para el reconocimiento de nuevos Estados en Europa del Este y Unión Soviética añadiendo otros específicos vinculados a la colaboración en el proceso de arreglo pacífico de la cuestión yugoslava y se estipula que «las solicitudes de aquellas repúblicas que constesten positivamente serán sometidas, por medio de la Presidencia de la Conferencia, a la Comisión de Arbitraje que informará antes de la fecha de aplicación» (45). En cumplimiento de esta nueva función, la Comisión emite dictamen en las mismas fechas que los anteriormente citados en relación con las cuatro repúblicas que solicitaron ser reconocidas (46).

Con estos datos, es necesario intentar una calificación de la Comisión de Arbitraje como órgano de arreglo. Para ello, es preciso te-

---

(44) Se planteaba en primer lugar si las poblaciones serbias de Bosnia-Herzegovina y Croacia se beneficiaban del derecho a la autodeterminación; la Comisión de Arbitraje es de la opinión de que estas repúblicas deben permitir que los miembros de estas minorías y de estos grupos étnicos se beneficien del conjunto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales reconocidas por el derecho internacional, incluido, llegado el caso, el derecho de escoger su nacionalidad. En segundo lugar, se cuestionaba si las líneas de delimitación internas entre Croacia y Serbia de una parte y Serbia y Bosnia-Herzegovina de otra pueden ser consideradas como fronteras en términos de derecho internacional público, estimando la Comisión que éstas adquieren el carácter de *fronteras protegidas por el derecho internacional* en caso de acceder a la independencia y no podrán ser modificadas más que por acuerdo libre y mutuo. (El texto íntegro de los dictámenes no ha sido publicado.)

(45) Vid. *Europe*, núm. 5.632, 18 diciembre 1991, págs. 3-4.

(46) En el caso de Eslovenia, la Comisión considera que cumple todas las condiciones; en el de Macedonia, estima que dado que esta república ha renunciado a toda reivindicación territorial respecto de otro Estado, cumple también las condiciones. En cambio, en el caso de Croacia señala ciertas dificultades constitucionales en relación con la protección de los derechos de las minorías y en el de Bosnia-Herzegovina exige la expresión de la voluntad de las poblaciones mediante referéndum (el texto del dictamen tampoco se ha publicado; puede encontrarse un resumen en *Europe*, núm. 5.646, 15 enero 1992, pág. 4).



ner en cuenta varias consideraciones: en primer lugar, las decisiones de ella emanadas, denominadas dictámenes, no parecen ser obligatorias para las partes, con lo que no se cumpliría esta condición exigible en todo órgano arbitral; en segundo lugar, el carácter consultivo de la Comisión se hace todavía más evidente en el caso de la función asignada por la Comunidad en relación con el reconocimiento, donde el órgano se limita a verificar el cumplimiento de unas condiciones políticas acordadas por los Estados miembros dentro de la cooperación política europea (47); en tercer lugar, la composición de la Comisión resulta también *sui generis* desde la perspectiva del arbitraje, porque tres de sus miembros están designados por la Comunidad y sus Estados miembros, que en relación con el conflicto son simples terceros (48). Por todo lo anterior, no estamos ante un órgano arbitral en sentido técnico; si se quiere, la Comisión de la que hablamos entraría dentro del ámbito del neoarbitraje, constituyendo una revitalización de esta concepción ampliada del arbitraje que desborda sus contornos específicos.

B) Las medidas de carácter económico.

La actuación de la Comunidad y sus Estados miembros en el orden político ha sido completada con medidas de presión de índole económica, con la particularidad de que su adopción ha sido selectiva: mientras que las relativas al conjunto yugoslavo han sido restrictivas, las aprobadas respecto de las repúblicas tienen un contenido positivo. Esta intervención discriminatoria inaugura una nueva etapa en la práctica comunitaria de imposición de sanciones económicas.

---

(47) El caso de Macedonia es el máximo exponente del contenido político de la posición de los miembros comunitarios: pese a que la Comisión de Arbitraje ha dado vía libre al reconocimiento en base a los requisitos previamente establecidos por aquellos, sin embargo el reconocimiento no se produce por el veto de Grecia.

(48) La falta de entendimiento entre las partes yugoslavas ha conducido a la aplicación del mecanismo sustitutorio previsto en la Declaración del 27 de agosto de 1991, de forma que han sido los tres miembros designados por la Comunidad (los presidentes de los Tribunales Constitucionales de Francia —R. BADINTER que actúa como presidente de la Comisión—, Alemania e Italia) quienes han nombrado a los dos restantes (el presidente del Tribunal Constitucional español y la presidenta de la Corte de Arbitraje belga. Vid. *Europe*, núm. 5.563, 9 y 10 septiembre 1991, pág. 4; núm. 5.565, 12 septiembre 1991, pág. 8; núm. 5.566, 13 septiembre 1991, pág. 5). Así pues, las partes en la controversia no han designado a ninguno de los miembros del órgano.

En efecto, tras sucesivas advertencias (49), la Declaración sobre Yugoslavia del 8 de noviembre de 1991 constata los reiterados incumplimientos de los acuerdos de alto el fuego y recoge el siguiente acuerdo:

«Teniendo en cuenta la gravedad de la situación, la Comunidad y sus Estados miembros han decidido adoptar las siguientes medidas:

- Suspensión inmediata de la aplicación del Acuerdo de cooperación y comercio con Yugoslavia, y denuncia del mismo,
- Restablecimiento de las limitaciones cuantitativas referidas a la industria textil,
- Exclusión de Yugoslavia de la lista de beneficiarios del sistema de preferencias generalizadas,
- Suspensión formal para Yugoslavia de los beneficios del programa PHARE. Yugoslavia no ha sido invitada a participar en la próxima reunión ministerial del G-24, el 11 de noviembre de 1991...

Una serie de medidas económicas y políticas adicionales están en estudio y se aplicarán en el momento oportuno.

La Comunidad y sus Estados miembros han decidido que medidas positivas compensatorias se aplicarán a aquellas par-

---

(49) La Declaración sobre Yugoslavia adoptada en la reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores en Haarzuilens, el 6 de octubre de 1991, tras deplorar las violaciones del acuerdo de alto el fuego manifiesta que los citados ministros «exigen de todas las partes que apliquen el acuerdo... En caso contrario, los ministros adoptarán medidas restrictivas que serán aplicadas contra aquellas partes que continúen haciendo caso omiso del anhelo de las otras partes yugoslavas y de la comunidad internacional por lograr un resultado fructífero en la Conferencia sobre Yugoslavia. Pondrán fin entonces al Acuerdo de cooperación y comercio con Yugoslavia y tan sólo lo renovarán con aquellas partes que contribuyan al progreso de la paz. Los ministros han pedido al Comité Político y a la Comisión que consideren inmediatamente nuevas medidas, inclusive en el ámbito económico (texto en O. I. D., *Comunicado de Prensa*, núm. 7.313, 7 octubre 1991). De nuevo, la Declaración sobre la situación en Yugoslavia del 28 del mismo mes critica la postura serbia en la Conferencia de Paz y solicita su modificación, advirtiendo que «en el caso contrario, la Conferencia continuará con las repúblicas dispuestas a cooperar para alcanzar una solución política, al término de un proceso de negociación de buena fe... Las partes que no cooperen podrán entonces contar con que la Comunidad Europea y sus Estados miembros adopten medidas restrictivas contra ellas (texto en O. I. D., *Comunicado de Prensa*, núm. 7.326, 29 octubre 1991).

tes que cooperen de forma pacífica a una solución política global sobre la base de las propuestas de la CE» (50).

Para hacer efectivas estas decisiones, se adoptan en días posteriores los correspondientes actos comunitarios que materializan tanto las medidas restrictivas (51) como las positivas (52). Los textos por los que se establecen las primeras citan dos motivos para justificarlas, uno de carácter jurídico consistente en que la continuación de las hostilidades y sus consecuencias sobre las relaciones económicas y comerciales representan una modificación radical de las condiciones en que se celebró el Acuerdo de cooperación entre la CEE y Yugoslavia, lo que viene a ser una invocación encubierta de la cláusula *rebus sic*

(50) Texto en O. I. D., *Comunicado de Prensa*, núm. 7.329, 8 noviembre 1991.

(51) El *DOCE*, núm. L 315, de 15 noviembre 1991, publica los Reglamentos CEE, núm. 3300/91, 3301/91 y 3302/91 del Consejo, por los que se suspende el Acuerdo de cooperación entre la CEE y la República Federativa Socialista de Yugoslavia, se establece el régimen de importación para determinados productos textiles originarios de Yugoslavia y se retira a este país de las listas de beneficiarios del esquema comunitario de preferencias arancelarias generalizadas para 1991, así como la Decisión 91/586/CECA; CEE, del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros por la que se suspende la aplicación de los Acuerdos entre la Comunidad Europea, sus Estados miembros y la República Federativa Socialista de Yugoslavia y las Decisiones 91/587, 91/588 y 91/589 CECA por las que se denuncia el Acuerdo entre los Estados miembros de la CECA y la República Federativa Socialista de Yugoslavia, se suspenden las concesiones comerciales y se retira a Yugoslavia de la lista de los beneficiarios del esquema comunitario de preferencias arancelarias generalizadas para 1991. A continuación, la Decisión del Consejo 91/602/CEE de 25 de noviembre de 1991 denuncia el Acuerdo de cooperación con Yugoslavia (*DOCE*, núm. L 235).

(52) Reglamento CEE núm. 3567/91 del Consejo, de 2 diciembre 1991, relativo al régimen aplicable a las importaciones de productos originarios de las repúblicas de Bosnia-Herzegovina, de Croacia, de Macedonia y de Eslovenia, por el que se concede el beneficio de disposiciones comerciales equivalentes a las otorgadas por el Acuerdo de cooperación suspendido por la Comunidad (*DOCE*, núm. L 342, de 12 diciembre 1991), ampliado posteriormente por los reglamentos CEE núm. 545/92, 546/92, 547/92 y 548/92; Decisiones CECA 92/150 y 92/151 (todos ellos publicados en el *DOCE*, núm. L 63, de 7 marzo 1992); el ámbito de aplicación de estos últimos Reglamentos y Decisiones se extiende también a la República de Montenegro como consecuencia de la Declaración del 11 de enero de 1992 en la que la Comunidad y sus Estados miembros constatan la contribución de esa República a la creación de las condiciones necesarias para la continuación de la Conferencia y anuncian su inclusión en las medidas positivas (vid. *Europe*, núm. 5.645, 13 y 14 enero 1992, pág. 3).

*stantibus*, otro de índole política basado en los incumplimientos de los acuerdos de alto el fuego y de los llamamientos al respecto hechos por la Comunidad. Por su parte, las segundas se explican sobre la base de que «la Comunidad Europea y sus Estados miembros, reunidos en el marco de la cooperación política europea, han decidido de común acuerdo aplicar medidas positivas selectivas en favor de las partes que contribuyan al logro de la paz» (53). En este sentido, la evolución de la crisis ha permitido ir extendiendo el ámbito de aplicación de las medidas positivas que en la actualidad benefician ya a todas las repúblicas, tras la reciente inclusión de Serbia (54). En definitiva, como ha señalado C. P. Lucron, el balance del papel de la Comisión y del Consejo en tanto que instituciones de la Comunidad ha sido hasta el momento quizá modesto pero no despreciable, porque ha permitido trasponer en plazos breves, a pesar de la complejidad de los problemas, las decisiones de principio tomadas en el marco de la cooperación política europea en medidas jurídico-económicas operativas (55).

## V. CONCLUSIONES

Los trascendentales cambios políticos ocurridos en la Europa del Este han permitido a la CSCE elaborar dos mecanismos distintos

---

(53) Así se manifiesta en el preámbulo de los actos adoptados al respecto. No obstante, debe señalarse que la decisión de adoptar medidas positivas tuvo que vencer las reservas francesas y la oposición griega; en efecto, Grecia hizo incorporar al acta de la reunión una declaración indicando que en su opinión tales medidas no contribuyen a la solución de la crisis yugoslava y que el hecho de separar a las repúblicas en dos grupos va contra los esfuerzos en favor de tal solución (vid. *Europe*, núm. 5.621, 2 y 3 diciembre 1991, pág. 6).

(54) Decisión adoptada en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores celebrada el 6 de abril de 1992, pendiente de materialización en el momento de escribirse este trabajo (vid. *Europe*, núm. 5.705, 6 y 7 abril 1992, pág. 4 bis).

(55) «L'Europe devant la crise yougoslave: mesures restrictives et mesures positives», *Revue du Marché Commun*, núm. 354, 1992, pág. 16; en este artículo se describe pormenorizadamente el contenido y alcance de cada medida. Para una visión general de las relaciones entre la Comunidad Europea y Yugoslavia, puede verse Commission des Communautés Européennes, «La Communauté Européenne et la Yougoslavie», *Europe Information. Relations Extérieures*, 94/88, julio 1988.

pero complementarios sobre solución de conflictos que suponen un avance en el camino hacia la creación de un sistema europeo de arreglo pacífico. El análisis de su contenido pone de relieve cómo en la actualidad la búsqueda de la flexibilidad conduce a difuminar las diferencias existentes entre los distintos procedimientos de arreglo y los perfiles de la noción de controversia internacional, en beneficio del objetivo prioritario del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. No obstante, los nuevos mecanismos CSCE adolecen de debilidades importantes que han impedido su funcionamiento eficaz ante la primera crisis importante surgida tras su adopción. Por otra parte, la importante ampliación del número de miembros de la Conferencia hace temer una paralización del proceso profundización de ésta y en concreto de la tarea inacabada de desarrollo del principio de arreglo pacífico.

La crisis yugoslava ha movido a la Comunidad Europea y a sus Estados miembros a convertirse de facto en el brazo ejecutor de la CSCE, en una etapa de transición entre la cooperación política europea y la política exterior y de seguridad común. La Comunidad ha actuado en un doble plano, por un lado creando mecanismos de arreglo a través de la convocatoria de la Conferencia de Paz y la creación de la Comisión de Arbitraje, por otro aplicando medidas económicas de finalidad compulsiva. Pese a su denominación, la Comisión de Arbitraje es en realidad un órgano consultivo que encaja también en la tendencia reciente a borrar las rígidas fronteras que antes separaban a cada procedimiento de solución pacífica, dentro de la búsqueda del método más adecuado para cada caso concreto. Por su parte, las medidas económicas complementarias resultan también novedosas en cuanto que incorporan acciones positivas para primar a las partes que favorezcan el arreglo; esta nueva modalidad de la práctica comunitaria en materia de sanciones se justifica sin duda por las peculiaridades del caso yugoslavo. Por último, la Comunidad no se ha limitado a proporcionar a las partes implicadas un marco para el arreglo, sino que ha establecido los principios básicos que deben inspirar éste, asumiendo también en este punto el decálogo elaborado en la CSCE, aunque detrás de la insistencia en su aplicación a un conflicto que en otro tiempo hubiera sido calificado como interno se pueda quizá atisbar el interés particular de algún Estado miembro.

En último término, el conflicto yugoslavo ha propiciado la interre-

lación entre las diferentes estructuras organizativas existentes hoy en el ámbito europeo, permitiendo que la mayor fortaleza de una compense las flaquezas de otras, sin solución de continuidad en la acción. Pero esto ha hecho recaer sobre los hombros de la Comunidad Europea un peso que sin duda excedía de su capacidad en el estado actual de la construcción europea (56).

---

(56) Finalizado este trabajo, el agravamiento del conflicto yugoslavo ha provocado la adopción de nuevas medidas en el plano internacional. Por una parte, a través de una decisión del Comité de Altos Funcionarios tomada el 12 de mayo pasado la CSCE ha suspendido a la nueva Yugoslavia en su condición de Estado participante (vid. *Europe*, núm. 5728); de esta forma la Conferencia incorpora una nueva forma de presión en sus intentos de arreglo. Por otra parte, el fracaso de los esfuerzos europeos ha hecho inevitable la actuación de las Naciones Unidas, las cuales mediante la Resolución 757 (1992) del Consejo de Seguridad han impuesto severas sanciones a Serbia y Montenegro con miras a lograr su aislamiento internacional; esta acción supone el reconocimiento de la impotencia de las organizaciones europeas para solucionar la crisis, elevando por fin el conflicto al ámbito universal. Complementariamente, la Comunidad Europea ha adoptado los actos necesarios para asegurar la aplicación uniforme de las sanciones por todos sus Estados miembros, revocando al mismo tiempo las medidas positivas anteriormente aprobadas respecto a las dos repúblicas citadas (vid. Reglamentos CEE N.º 1432/92 y 1433/92 del Consejo, de 1 junio 1992, y las Decisiones 92/285 y 92/286 CECA, *DOCE*, N.º L 151, de 3 junio 1992).