

El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: el sistema de la Carta de las Naciones Unidas

Víctor M. Sánchez
Olga Martín Ortega

PID_00192149



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 España de Creative Commons. Podéis copiarlos, distribuirlos y transmitirlos públicamente siempre que citéis el autor y la fuente (FUOC. Fundació para la Universitat Oberta de Catalunya), no hagáis de ellos un uso comercial y ni obra derivada. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>

Índice

Introducción	5
Objetivos	7
1. La organización internacional de la paz	9
2. El mantenimiento de la paz en la ONU: objetivo, funciones y órganos	11
2.1. Objetivos y funciones	11
2.2. Órganos	13
2.2.1. Asamblea General	14
2.2.2. Consejo de Seguridad	16
2.2.3. Secretario general	18
3. El arreglo pacífico de controversias y la ONU	20
4. Operaciones de mantenimiento de la paz	24
4.1. Origen y evolución	24
4.2. Base jurídica, organización institucional y problemas logísticos	27
5. Acción coercitiva y ONU	30
5.1. Naturaleza política de los poderes del CS en el capítulo VII de la Carta	30
5.2. Determinación de la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión	31
5.3. Acciones a disposición del CS	32
5.4. Acción coercitiva y Asamblea General	35
6. Acuerdos regionales y mantenimiento de la paz	37
6.1. Universalismo y regionalismo en la Carta de las Naciones Unidas	37
6.2. ¿Qué es un acuerdo regional del capítulo VIII de la Carta?	40
6.3. Arreglo pacífico de controversias y acuerdos regionales	41
6.4. Medidas coercitivas y acuerdos regionales	43
7. Conclusiones	47
Bibliografía	49

Introducción

La historia política del mundo es una violenta narración de disputas entre Estados soberanos, o de estos con aspirantes a serlo, fiadas a la suerte de las armas. Por pueril que pueda parecer, este curso de acción se envolvía en la noble capa del derecho. En el derecho internacional clásico (de base europea) el principio de soberanía abarcaba el derecho del Estado a recurrir a la guerra para defender lo que considerara sus intereses legítimos. Esta situación, de modo invariable, condujo a las naciones a un estado de guerra permanente. No es de extrañar, así, que a lo largo de los convulsos siglos XVII y XVIII aparecieran numerosas propuestas filosóficas cuyo fin último era lograr la pacificación de las relaciones entre los Estados. Confrontados a una situación de guerra permanente, pensadores y filósofos como el abad Sant-Pierre (1648-1753), con su *Proyecto de paz perpetua* (1761); J. J. Rousseau (1712-1778), en los *Escritos sobre la paz y la guerra* (1758); o Immanuel Kant (1724-1804), con el opúsculo *Sobre la paz perpetua* (1795), dieron origen a las primeras formulaciones intelectuales que tenían por fin la unión pacífica de los Estados europeos. Ocultos en el mundo de lo intelectual, no tuvieron en su época resonancia práctica alguna, pero crearon un objeto del pensamiento que alimentó los sueños de generaciones posteriores.

El proyecto de paz perpetua de Sant-Pierre, por ejemplo, proponía la federación de las monarquías cristianas con un senado, un tribunal y un ejército confederado como medio para acabar con las guerras en el continente. Kant, como antes J. J. Rousseau, diseñó sobre el papel una paz universal basada en la confederación de Estados democráticos de Europa, con separación de poderes, y abiertos al libre cambio como condiciones inexcusables para una paz duradera. Esta corriente de pensamiento tuvo continuidad en otros intelectuales, como Saint Simon (1760-1825) o August Comte (1798-1857), que también escribieron o profetizaron, a lo largo del siglo XIX, la creación, algún día no muy lejano, de una unidad política superior donde se fundieran pacíficamente hermanados sus diferentes pueblos. Y desembocó, por las extrañas corrientes que mueven las ideas hacia la realidad, en la creación de la Sociedad de Naciones (1919) y las Naciones Unidas (1945).

Recordad que La Primera y Segunda Guerra Mundial fueron dos hitos fundacionales del derecho internacional. Mostraron nuevos y desconocidos aspectos de las guerras. El primero, que los avances tecnológicos en materia armamentística y el principio militar básico de toda guerra, la persecución de la victoria, volvía inútil en la práctica toda forma bienintencionada de regulación de las conductas de los beligerantes para limitar catástrofes humanas. El horror de las cámaras de gas nazis estaba guiado por una razón última que fue compartida por el lanzamiento de las bombas nucleares sobre Hiroshima y Nagasaki: la supremacía mediante el exterminio del oponente. El segundo, que un con-

flicto armado local podía transformarse en una conflagración mundial dado que la tierra ya se había consolidado como un medio social global, interconectado en términos comerciales, económicos y políticos. De ahí que los dos proyectos de refundación del derecho internacional que encarnan la Sociedad de Naciones (1919-1946) y la Organización de las Naciones Unidas (1945) tuvieran como objetivo principal evitar la guerra mediante la restricción del derecho soberano al uso de la fuerza armada y la articulación de mecanismos colectivos de reacción frente a situaciones que pudieran poner en peligro la paz resultante de la conclusión de ambas guerras. El espectro de lo que quiso alumbrar la Carta de las Naciones Unidas aún recorre desorientado la faz de la tierra. A la descripción de su imagen dedicamos este módulo.

Objetivos

En el módulo didáctico que a continuación se presenta, el estudiante encontrará las herramientas básicas para alcanzar los siguientes objetivos:

- 1.** Comprender las causas que inspiran la creación de modelos de organización mundial de la paz.
- 2.** Analizar desde una perspectiva histórica el valor de la Sociedad de Naciones y de las Naciones Unidas.
- 3.** Aprender las funciones esenciales que se asocian al logro del objetivo de la paz y seguridad internacionales.
- 4.** Entender que el sistema global de mantenimiento de la paz está configurado por la superposición de un sistema universal de mantenimiento de la paz con una pluralidad de sistemas particulares o regionales.
- 5.** Analizar las competencias que la Carta otorga al Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el secretario general de la ONU para el mantenimiento de la paz.
- 6.** Evaluar, a través de sus competencias y límites, el papel de las organizaciones regionales en el cierre del sistema de seguridad global diseñado por la Carta de las Naciones Unidas.

1. La organización internacional de la paz

Desde la aparición del Estado moderno, una de las aspiraciones más recurrentes en el pensamiento occidental ha sido el establecimiento de una forma de ordenación internacional que asegurara las relaciones pacíficas entre los Estados. Los períodos de paz entre Estados europeos eran una anomalía desde el siglo XVII. En los albores del siglo XX, Woolf ya dejó escritas estas palabras iluminadoras que parecen pensadas hace pocos días si cambiamos la referencia a los "hilos telegráficos" por Internet:

"Estamos encadenados de tal modo a nuestros vecinos, por los hilos de oro y plata del comercio y las finanzas, –por no decir de los hilos telegráficos y los hilos de acero– que un rozamiento entre los Ministerios de Negocios Extranjeros de Monrovia y Addis-Abbeba se sentiría el mismo día en los de Pekín y Washington, y que cualquier guerra amenaza con convertirse en una guerra universal. Y cuanto más estrechas son las relaciones existentes en la vida internacional, más necesario es el principio de salvar de la disolución a la sociedad internacional."

L. S. Woolf (1917). *Un gobierno internacional* (pág. 125). Madrid: La España Moderna.

Aun así, hubo que esperar a la finalización de la Primera Guerra Mundial (1914-1919) para ver nacer el primer sistema jurídico-político internacional de vocación universal –la Sociedad de Naciones (1919-1946)– creado con el fin principal de facilitar la cooperación entre Estados para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Después, acabada la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), la Organización de las Naciones Unidas (1945) sucedería a la SDN en la misma misión, sin incorporar grandes novedades jurídicas en la estructura constitucional de la organización internacional de la paz. Las notas preeminentes de ambos modelos de organización internacional de la paz reflejan amplias semejanzas:

- El *leit motiv* de las dos es la **organización de una paz universal y duradera**. Después de la Primera Guerra Mundial se asienta con fuerza la idea de la naturaleza universal e indivisible de la paz. Cualquier conflicto aparentemente aislado puede acabar provocando una guerra donde acaben involucrados todos los Estados del planeta, como afirmaba Woolf. De ahí la necesidad de mejorar los mecanismos de cooperación entre los Estados para evitar la guerra en el futuro.
- Este **principio de indivisibilidad de la paz internacional** conduce a la fijación –en ambos momentos históricos– de un marco jurídico general y de una estructura orgánica permanente que sirven de soporte continuo a la nueva forma de organización de la paz. Se crea un aparato institucional tripartito –órgano deliberativo plenario, órgano ejecutivo restringido y ór-

Lectura recomendada

L. S. Woolf (1917). *Un gobierno internacional*. Madrid: La España Moderna.

Podéis leer un extracto del proyecto de organización mundial de la paz de este autor en el documento 1 complementario.

Observación

En adelante, la expresión *mantenimiento de la paz y seguridad internacionales* podrá aparecer de modo simplificado como *mantenimiento de la paz*.

gano judicial de alcance universal pero con una jurisdicción voluntaria— para sostener de forma continuada este objetivo.

- El **sistema de mantenimiento de la paz** diseñado se basa en tres grandes pilares: i) el fomento del desarme (más claramente en la Sociedad de Naciones); ii) la facilitación del arreglo pacífico de controversias entre Estados, para evitar rupturas de la paz; iii) y el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva que permita a un órgano ejecutivo (el Consejo en la Sociedad de Naciones y el Consejo de Seguridad en las Naciones Unidas) liderar una acción coercitiva eficaz y rápida contra aquellos Estados que pongan en peligro o rompan la paz internacional.
- Y se acepta la **pervivencia o creación de otros mecanismos particulares o regionales de mantenimiento de la paz internacional** (organizaciones regionales y otros acuerdos) bajo ciertas reglas. Estos sistemas superpuestos conllevan la aceptación de cierta descentralización del tratamiento de cuestiones relativas al mantenimiento de la paz. Las organizaciones regionales válidamente creadas pueden desplegar funciones de arreglo pacífico de controversias, desarme o aplicación de medidas de coerción, una vez satisfechas ciertas condiciones.

En los próximos apartados se dará cuenta de cuatro grandes cuestiones referidas en exclusiva a la ONU:

- 1) El marco general de funciones y órganos de las Naciones Unidas al servicio de la paz mundial.
- 2) Los elementos esenciales que configuran su competencia para el arreglo pacífico de controversias.
- 3) Los poderes del Consejo de Seguridad para iniciar acciones coercitivas.
- 4) Y la posición de las organizaciones regionales en el sistema de seguridad global diseñado por las Naciones Unidas. No se abordará —por su alto grado de tecnicismo y complejidad— la cuestión de la reducción de armamentos, aunque esté en íntima conexión con la eficacia del conjunto del modelo de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales diseñado por la Carta de las Naciones Unidas.

2. El mantenimiento de la paz en la ONU: objetivo, funciones y órganos

Mediada la Segunda Guerra Mundial, los principales Estados aliados contra las potencias del eje, trabados en una alianza militar denominada Naciones Unidas establecida en 1942, convergieron en señalar la necesidad de dotar a la sociedad internacional de un nuevo modo de organización de la paz venidera que sustituyera a la Sociedad de Naciones.

La Sociedad de Naciones

El hecho de que la URSS hubiera sido expulsada de la SDN el 14 de diciembre de 1939 – tras su agresión e inicio de ocupación de Finlandia– y que los EE. UU. nunca aceptaran ser miembros de esta organización, jugó en contra de la revitalización de la SDN. Ambos Estados estaban llamados a ser las dos grandes superpotencias venideras.

En distintas conferencias internacionales celebradas durante la Segunda Guerra Mundial se perseguía avanzar, entre otros aspectos, en el alumbramiento de un mecanismo de garantía de la paz mundial, posterior a la guerra, que partiera de la invitación a la colaboración entre todos los Estados del orbe dentro de un marco institucional permanente, público y universal. Por segunda vez en la historia de las relaciones internacionales, la organización mundial de una paz duradera pasaba del ámbito de la especulación filosófica a ser eje central de las preocupaciones de los gobiernos.

La Conferencia de Moscú

Fue en la Conferencia de Moscú de 1943 donde las cuatro grandes potencias firmantes (EE. UU., URSS, Gran Bretaña y China) expresaron la necesidad de: "establecer, tan pronto como sea posible, para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, una organización internacional, fundada sobre el principio de la igualdad soberana de todos los Estados pacíficos y abierta a todos los Estados, grandes y pequeños" (artículo 4, Declaración de Moscú de 1 de noviembre de 1943). Después, en la Conferencia de Dumbarton Oaks (21 de agosto-7 de octubre de 1944) las mismas potencias hicieron público por primera vez un texto articulado con vistas a la institución al final de la guerra de una nueva organización mundial para la salvaguarda de la paz.

La Conferencia de San Francisco (25 de abril a 26 de junio de 1945) culminó las reuniones anteriores con la firma de la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, el 26 de junio de 1945. Este tratado internacional entraría en vigor el 24 de octubre del mismo año, fecha en la que se constituyó formalmente la ONU.

2.1. Objetivos y funciones

El artículo 1, párrafo 1, de la Carta señala con claridad el objetivo principal de la organización:

La Declaración de las Naciones Unidas

La Declaración de las Naciones Unidas firmada el 1 de enero de 1942, formalizaba la alianza entre los Estados opuestos al eje (*Recueil de Traités*, vol. X, 1942, pág. 380-386). Aparece anexa al texto el Pacto Tripartito, también conocido como Pacto de Acero, entre Alemania, Italia y Japón, celebrado en Berlín el 27 de septiembre de 1940. Véase el documento 2 complementario.

Web recomendada

Podéis consultar una breve historia del proceso de creación de las Naciones Unidas, con documentos y fotos originales, en: <http://www.un.org/en/aboutun/history/>

"Mantener la paz y la seguridad internacionales y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz."

Como veréis, la puerta de entrada a la ONU a la vez orienta expresamente sobre las dos funciones que tradicionalmente se han relacionado con el logro del fin del mantenimiento de la paz en sentido estricto:

1) Por un lado, "tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz".

2) De otro, "lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz".

El ejercicio de estas funciones por la ONU se regula principalmente en los capítulos VI y VII de la Carta, titulados respectivamente "Arreglo pacífico de controversias" y "Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión". Luego veréis con más detalle estos aspectos. Conviene saber también que la evolución práctica de la ONU ha determinado, además, la aparición de otras funciones –distintas al arreglo pacífico de controversias o a la toma de medidas coercitivas *stricto sensu*– que también pueden ser consideradas directamente vinculadas a la prevención y eliminación de amenazas o quebrantamientos de la paz, y por tanto, a su mantenimiento.

En un primer momento, la imposibilidad de entendimiento entre las grandes potencias en el CS hizo que la ONU creara las llamadas Operaciones de mantenimiento de la paz (comúnmente conocidas como Cascos Azules), cuyo encaje constitucional se movía entre los capítulos VI y VII de la Carta, sin estar previstas expresamente en ninguna parte de la misma. Por otro lado, la orientación de la ONU desde finales de los años ochenta hacia una noción más holística del mantenimiento de la paz, es decir, una noción que va más allá de la existencia o ausencia de guerras entre Estados (noción negativa de "paz"), ha tenido una gran trascendencia en la ampliación de las funciones relativas al mantenimiento de la paz ejercidas por la ONU. La Declaración del Consejo de Seguridad del 31 de enero de 1992 marca un hito en esa visión.

En ella, una vez superada la guerra fría, el CS señalaba con acierto la existencia de otras causas futuras de amenazas a la paz y seguridad internacionales que debían ser afrontadas con el recurso a nuevos instrumentos de acción. Factores tan heterogéneos, desde la perspectiva de actuación más tradicional de este órgano, como la inestabilidad económica, los problemas derivados de las violaciones graves de los derechos humanos, los peligros de daño al medio humano y el terrorismo internacional, podían afectar a la convivencia pacífica entre los Estados. En consecuencia, la búsqueda de la paz, según el CS, debía conducir a prestar más atención a las causas no militares que podían poner en peligro el mantenimiento de la paz desde el ejercicio de los amplios poderes de los que se ve revestido el CS. Todo ello llevó, con el tiempo, a un cambio en la orientación de las actividades de la ONU para el fortalecimiento de la paz trascendiendo las funciones expresamente recogidas en los capítulos VI y VII de la Carta. La naturaleza variopinta de los asuntos que pueden amenazar este fin ha reforzado y extendido la utilización por la ONU de métodos preventivos de mantenimiento de la paz. A tal fin, el SG añadió en su informe de respuesta a la Declaración del CS las actividades relativas al desarme, la diplomacia preventiva, la alerta pronta, o la consolidación de la paz con posterioridad a los conflictos, como funciones esenciales para el fortalecimiento de la paz. Todas estas actividades han sido incorporadas como funciones estrechamente ligadas al mantenimiento de la paz.

2.2. Órganos

La Carta de las Naciones Unidas determina la estructura orgánica básica de esta organización. Su artículo 7 enumera los órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría. El párrafo 2 del mismo artículo recoge con carácter general la posibilidad de que la ONU se dote de otros órganos subsidiarios, facultad de la que ha hecho uso con frecuencia hasta construir un organigrama institucional de extrema complejidad. Dado que este módulo está destinado, propiamente, al régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, solo procederemos al desarrollo de los órganos principales que ejercen actualmente funciones directamente ligadas al mantenimiento de la paz, esto es, la AG, el CS y la Secretaría.

El CAF y el CES

El Consejo de Administración Fiduciaria, de importancia decisiva en el proceso de descolonización, ha dejado de ejercer en la práctica función relevante alguna. El Consejo Económico y Social es un órgano de composición restringida (cincuenta y cuatro Estados) con amplias funciones en asuntos económicos, sociales, educativos, culturales, etc., incluida la promoción del respeto a los derechos humanos.

Lectura recomendada

La reunión de los jefes de Estado de los miembros del CS, que está en el origen de esta Declaración se celebró bajo el título "La responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales: necesidad de fortalecer y hacer eficiente la capacidad de las Naciones Unidas". Podéis leer esta declaración en el documento 3 complementario a este módulo.

Agenda para la paz

En 1992 el secretario general de Naciones Unidas, Boutros-Ghali, elaboró la celebre "Agenda para la paz", en la que fijó las líneas maestras de la nueva estrategia de la ONU para mantenimiento de la paz tras la guerra fría. En el informe estableció la importancia no solo del mantenimiento de la paz en términos de evitar la violencia, sino también del apoyo a la construcción de la paz a través de atajar los problemas económicos, sociales, culturales y humanitarios vinculados a las situaciones de conflicto.

Lectura recomendada

"Agenda para la paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz". ONU, Documento A/47/277, 17 junio 1992.

Ved también

En el documento 4 complementario encontraréis una plantilla, a fecha de diciembre del 2007, con el sistema orgánico de la ONU.

2.2.1. Asamblea General

La Asamblea General es el órgano plenario de las Naciones Unidas, esto es, en él están representados los 192 miembros actuales de la ONU. Por su membresía generalizada, la AG se ha convertido en lo más parecido a un parlamento mundial, aunque esto no nos ha de llevar a equívocos. Con indiferencia de su extensión geográfica, población o régimen político, todos los Estados miembros están representados en este órgano en plena igualdad: un Estado, un voto. El voto igualitario y el hecho de que a los Estados miembros no se les exija disfrutar de una forma democrática de gobierno anula cualquier idea, a día de hoy, de la residencia en este órgano de una legitimidad democrática en sentido propio, a pesar de la frecuencia con que se asocian ambas. La AG, eso sí, es un órgano de representación de la pluralidad de Estados que conviven en la Comunidad Internacional.

Islas Cook y Niue

Solo los Estados soberanos de las Islas Cook y Niue, con amplio reconocimiento de su personalidad jurídica internacional como Estados, no son miembros de la ONU.

Web recomendada

Consultad y actualizad esta información en www.freedomhouse.org

Representatividad de los Estados

A la hora de aprobar resoluciones por la AG el voto del Estado de la República de Naurú, con algo más trece mil habitantes, tiene el mismo valor que el voto de China, que tiene una población superior a los mil trescientos millones de habitantes. Por su parte, el Gobierno chino, representado en la AG, no es democrático y, por consiguiente, la expresión de su voluntad en el seno de la ONU es, sin duda, la emisión de una voluntad soberana. Pero no la de un pueblo soberano que legitima el ejercicio del poder político a través de elecciones libres y periódicas, tiene una clara división de poderes y garantiza unos derechos y libertades fundamentales básicos, como exige un modelo democrático de Estado. Conforme a las estadísticas publicadas por Freedom House, en el 2007 solo el 45,85% de la población mundial gozaba de un estatus de libertades adecuadas para una democracia (90 de 192 Estados). El 17,94% de la población era parcialmente libre (sesenta Estados). Y un 36,21% (cuarenta y tres Estados) se encontraban privados de las libertades más básicas que configuran un modelo democrático de gobierno.

La delimitación de los poderes de la AG en la Carta hace de esta institución un órgano deliberativo de competencias generales. El artículo 10 de la Carta confiere a la AG el poder de discusión sobre cualquier asunto o cuestión dentro de los límites de la Carta, lo que equivale a reconocerle una competencia deliberativa general, incluidos los asuntos relativos al mantenimiento de la paz internacional. El artículo 10 también establece que las decisiones que surjan del ejercicio de esa competencia deliberativa tienen el valor de meras "recomendaciones", tanto si van destinadas a los Estados miembros como si se dirigen al Consejo de Seguridad. La Asamblea General goza de otras competencias específicas: elegir a los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, elegir a los miembros del Consejo Económico y Social, admisión de nuevos miembros de la ONU, etc. En estos casos, sus decisiones tienen efectos jurídicos vinculantes.

En añadido, la Carta reconoce a la Asamblea el ejercicio de competencias específicas relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en los artículos 5, 6, 11, 12, 14 y 35.3 de la Carta. Sin perjuicio de desarrollar con

más precisión de detalle algunos elementos, estas disposiciones atribuyen los siguientes poderes a la AG, vinculados directamente al objetivo del mantenimiento de la paz:

- **Poder disciplinario.** Los artículos 5 y 6 de la Carta conceden a la Asamblea General un **poder coercitivo específico de carácter disciplinario**. La AG puede suspender a un miembro los derechos asociados a esta condición (votar en la Asamblea, participar en el CS, etc.) o expulsarle de la organización:

"Art. 5. Todo miembro de las Naciones Unidas que haya sido objeto de acción preventiva o coercitiva por parte del Consejo de Seguridad podrá ser suspendido por la Asamblea General, a recomendación del Consejo de Seguridad, del ejercicio de los derechos y privilegios inherentes a su calidad de miembro. El ejercicio de tales derechos y privilegios podrá ser restituido por el Consejo de Seguridad."

Art. 6. Todo miembro de las Naciones Unidas que haya violado repetidamente los principios contenidos en esta Carta podrá ser expulsado de la organización por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad."

- **Poder deliberativo.** La Carta sienta a favor de la AG una **competencia deliberativa ilimitada** para discutir y hacer recomendaciones a los Estados o al CS sobre los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz, incluidos los principios relativos al desarme y la regulación de los armamentos (artículo 11.1 de la Carta).
- **Funciones de arreglo pacífico de controversias.** La AG goza también de una **competencia más limitada para ejercer funciones de arreglo pacífico** de controversias o situaciones que afectan al mantenimiento de la paz o que, a juicio de la Asamblea, simplemente puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones. Así se establece en los artículos 11, 2 a 4, 12, 14 y 35.3. Las limitaciones de esta competencia las analizaremos más tarde. Guardan relación, en lo esencial, con la concurrencia en el ejercicio de esta función con el CS y tienden a salvaguardar el carácter principal de este último en la responsabilidad del mantenimiento de la paz internacional.
- **Funciones de control político del CS.** La AG recibe información periódicamente del SG sobre la actuación del CS (una memoria anual y otras especiales). También recibe información sobre la conducción general de las diferentes actividades desplegadas por el resto de órganos. En el caso del CS, conforme al artículo 15.1:

"Estos informes comprenderán una relación de las medidas que el Consejo de Seguridad haya decidido aplicar o haya aplicado para mantener la paz y la seguridad internacionales."

Esto le permite ejercer un control político amplio sobre el funcionamiento del CS en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz que se plasman en resoluciones valorativas del comportamiento de este órgano.

Las decisiones de la Asamblea General en cuestiones importantes se adoptan por un procedimiento de mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes en la sesión.

2.2.2. Consejo de Seguridad

Artículo 18 de la Carta

El Consejo de Seguridad de la ONU está integrado por quince Estados miembros. La lógica que justifica su composición restringida responde a la voluntad de convertirlo en un órgano decisorio, de vocación ejecutiva, que se reúne y decide con rapidez para cumplir su función principal conforme al artículo 24.1:

"A fin de asegurar una acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa en el nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad."

La Carta de Naciones Unidas, a través de la delimitación y sus funciones y poderes, confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial en materia de mantenimiento de la paz. La naturaleza principal de esta función tiene reflejo también en el carácter obligatorio de las decisiones que adopte (artículo 25 de la Carta). Como luego veréis, los capítulos VI y VII de la Carta concretan esos poderes con respecto al arreglo pacífico de controversias y la acción coercitiva para el mantenimiento de la paz, ofreciendo al CS un alto espectro de competencias. Dotado de estos amplios poderes: ¿qué ha llevado con frecuencia al CS y, por extensión a la ONU, a una sensación generalizada de inoperancia y fracaso en el ejercicio de su función principal? Sirve bien para explicar esta situación la fábula de la rana y el escorpión que cuenta Orson Welles en la película *Mr. Arkadin*.

Fábula de la rana y el escorpión

Se encuentran una rana y un escorpión en la orilla de un río. El escorpión, al no poder cruzar, le dice a la rana: "¿qué te parece si me subo a tu espalda y me llevas al otro lado?" La rana le responde que existe el peligro de que le clave el aguijón mientras cruza y la mate. El escorpión, sincero, le explica a la rana que esto no es posible porque si le clavara su aguijón, perecerían los dos ahogados. Ante este argumento razonable la rana accede finalmente a trasladar al escorpión. A mitad del camino, el escorpión le clava su aguijón. La rana, que siente cómo el veneno la paraliza, aterrada le dice al escorpión: "¡Pero esto es absurdo!". "Lo sé", le responde el escorpión, "pero no lo pude evitar: está en mi naturaleza...".

El Consejo de Seguridad, y por extensión la ONU, debe cargar en el proceso de adopción de decisiones con cinco Estados dotados de un veneno paralizante. Está en su naturaleza de grandes potencias la posibilidad de utilizarlo si la acción que se propone adoptar el CS no satisface suficientemente sus intereses.

Hay, eso sí, una diferencia notable entre el Consejo de Seguridad y el escorpión. La acción de paralizar el CS no responde a un instinto primario irrefrenable de las grandes potencias, sino al cálculo de intereses políticos.

De los quince miembros del Consejo de Seguridad, cinco son permanentes y cuentan con derecho de veto: EE. UU., Rusia, China, Gran Bretaña y Francia. Así se decidió en la Conferencia de Yalta (3 a 11 de enero de 1945) celebrada por Roosevelt, Stalin y Churchill meses antes de la Conferencia de San Francisco. Y así ha sido aceptado por todos los Estados con la ratificación de la Carta de las Naciones Unidas. Los otros diez miembros son elegidos por la Asamblea General por un período de dos años (artículo 23 de la Carta).

El derecho de veto es el factor determinante en el éxito de cualquier proceso decisorio del CS sobre cuestiones de fondo. Las decisiones se adoptan con una mayoría de nueve votos siempre que no exista un voto en contra de cualquiera de los cinco miembros permanentes (artículo 27.3 de la Carta). El acuerdo de las cinco grandes potencias a favor de un determinado curso de acción, es *conditio sine qua non* para la aprobación de resoluciones por el CS. Este privilegio puede parecer contrario al sentido básico de la justicia, pero: ¿puede esperar la ONU que una gran potencia acepte resignadamente una orden del CS por la que obliga a los demás Estados a hacer uso de la fuerza armada contra ella? ¿Puede tener éxito una acción militar o una sanción económica ordenada por el CS contra un Estado con la oposición frontal de un miembro permanente de la ONU? ¿Qué asegura su colaboración posterior en la aplicación de la medida si no ha consentido en su adopción?

Reforma en la composición y adopción de decisiones

El tema de la reforma en la composición y proceso de adopción de decisiones del CS figura en la agenda de la ONU desde 1979. Con anterioridad a esa fecha se había realizado una reforma del CS. En 1965, se aumentó de once a quince el número de miembros del Consejo de Seguridad, y de siete a nueve el número de votos afirmativos necesarios para la adopción de decisiones. Las causas que motivaron a finales de los años setenta el estudio de nuevas reformas para el CS son, en esencia:

- El aumento en el número de miembros de las Naciones Unidas de 51 a 192 en la actualidad.
- La mejora de su funcionamiento para responder al nacimiento de nuevos conflictos con la desaparición de la guerra fría.
- La mejora de la representación en el CS de países cada vez más preponderantes en el mundo, como Alemania o Japón. De ahí que las propuestas más significativas reclamen el aumento de miembros en el Consejo de Seguridad, tomando en especial consideración la actual subrepresentación de los países en desarrollo; insten a la creación de nuevos puestos permanentes o semipermanentes a ocupar por las potencias regionales de América Latina y el Caribe, África y Asia; propongan la admisión de Japón y Alemania como miembros permanentes en el Consejo de Seguridad, aunque sin derecho de veto; y con respecto al derecho de veto, propongan la moderación del uso y/o posible supresión. De todas ellas, la que tiene más visos de salir airosa es la ampliación de miembros no permanentes del CS. Conviene recordar que cualquier reforma del CS tiene un procedimiento de revisión que pasa por el consentimiento unánime de los miembros permanentes

(artículo 108 de la Carta). Así que no cabe esperar una renuncia significativa a sus privilegios.

2.2.3. Secretario general

La Secretaría de las Naciones Unidas está compuesta por un secretario general, en la actualidad Ban Ki-Moon, y del personal que requiera la organización (artículo 98). La Secretaría no es un órgano compuesto por representantes de los Gobiernos miembros. Ciertamente, el SG, y el resto del personal de las Naciones Unidas, son nacionales de uno u otro Estado, pero funcionalmente están al servicio exclusivo de las Naciones Unidas, por consiguiente, no están sometidos a la disciplina de los Estados como se deriva del artículo 100 de la Carta:

"1. En el cumplimiento de sus deberes, el secretario general y el personal de la Secretaría no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la organización, y se abstendrán de actuar en forma alguna que sea incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante la organización.

2. Cada uno de los miembros de las Naciones Unidas se compromete a respetar el carácter exclusivamente internacional de las funciones del secretario general y del personal de la Secretaría, y a no tratar de influir sobre ellos en el desempeño de sus funciones."

Conforme al artículo 98 de la Carta, el SG es el miembro de personal administrativo de mayor rango en la organización, pero al margen de las funciones administrativas típicas de toda organización, la Carta y la práctica de la ONU ha convertido al SG en un órgano con funciones políticas de calado, en especial, en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. El mismo artículo 98 indica que:

"El secretario general (...) desempeñará las demás funciones que le encomienden".

Así, el SG ejerce como representante exterior de la ONU, firma acuerdos internacionales en nombre de la ONU, realiza tareas de buenos oficios, mediación e investigación cuando se lo encomienda el CS, etc. Su autonomía política en temas relativos al mantenimiento de la paz es más acentuada aún en la medida en que el artículo 99 de la Carta le inviste del poder para:

"llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales."

Esta competencia presupone al SG un alto grado de autonomía para ejercer por su cuenta como vigía de la política mundial. El SG ha ejercido con frecuencia el papel de representante político de la ONU, por encima de los intereses nacionales, a través de los informes generales sobre la labor de la organización que remite al CS y la AG cada año, en los que efectúa valoraciones independientes sobre el curso de la política internacional, y de las declaraciones que emite con frecuencia en defensa de los intereses de la ONU por encima del bloqueo del CS y de las acciones unilaterales de los Estados.

El secretario general

El SG es elegido por la AG a recomendación del CS (artículo 97 de la Carta). Su mandato dura cinco años y es renovable.

La Guerra de Irak según Koffi Annan

El retrato de Koffi Annan de la Guerra de Irak del 2003, recogido en su "Memoria anual de la labor de la organización", criticaba el apartamiento de la coalición agresora liderada por los EE. UU. del mecanismo de seguridad colectiva de la Carta: "2. Sin duda alguna, en el ámbito de la paz y la seguridad, este ha sido un año difícil para las Naciones Unidas. La guerra de Irak puso severamente a prueba el principio de la seguridad colectiva y la capacidad de recuperación de la organización. Pocas veces en sus cincuenta y ocho años de existencia se habían hecho pronósticos tan negros sobre las Naciones Unidas (...). 15. A principios de marzo del 2003 había divisiones en el Consejo de Seguridad en cuanto a la forma de proceder. Personalmente, en mis intercambios cotidianos con los miembros del Consejo, la Liga de los Estados Árabes, la UNMOVIC y otros interesados en Nueva York y en las distintas capitales, seguí instando a una acción internacional unida y a ejercer una presión constante y persistente sobre los dirigentes del Irak. Sin embargo, a mediados de marzo resultó evidente que algunos Estados miembros habían adoptado la posición de que era imposible resolver la crisis sin recurrir a la fuerza. El 17 de marzo comuniqué al Consejo que suspendería las actividades de las Naciones Unidas en Irak y retiraría al día siguiente todo el personal de las Naciones Unidas que aún quedaba en el país."

Lectura recomendada

"Memoria del secretario general sobre la labor de la organización". ONU Documento A/58/1.

3. El arreglo pacífico de controversias y la ONU

Conforme al artículo 2.3 de la Carta, el arreglo pacífico de controversias es un principio general del derecho internacional, complemento necesario a la prohibición del uso de la fuerza del artículo 2.4 de la Carta. El objetivo del mantenimiento de la paz y el principio general de arreglo pacífico de controversias tienen un desarrollo específico en la Carta, concentrado en buena medida en su capítulo VI (artículos 33 a 38 CNU) bajo el rótulo "Arreglo pacífico de controversias". Como hemos visto, tanto el CS como la AG ejercen válidamente competencias al respecto.

El primer apartado del artículo que abre este capítulo (artículo 33.1) recuerda a los Estados "en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales" la obligación de tratar de resolverla mediante el recurso a cualquier medio pacífico de solución de controversias. No es más que un recordatorio de la obligación de comportamiento de solución pacífica de controversias (artículo 2.3 de la Carta) y de la regla básica de libre disposición de los medios, también aplicable en los supuestos de diferencias, que por su naturaleza pueden acabar poniendo en peligro la paz y seguridad internacionales. Esta obligación se ve reforzada por la capacidad que se reconoce al CS en el apartado 2 de la misma disposición para recordar a los Estados su deber:

"El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios."

Más allá de esta obligación, el resto de disposiciones del capítulo atribuyen competencias a la ONU para abordar el arreglo pacífico de estas controversias en cuestiones que afectan al mantenimiento de la paz. Los poderes de los que se ve investida la ONU son muy amplios:

1) **Poder de investigación.** Conforme al artículo 34, el Consejo de Seguridad puede *motu proprio* investigar:

"toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a una fricción internacional o dar origen a una controversia."

El objetivo de esta función es de carácter preventivo: determinar en qué medida la prolongación de la situación o de la controversia puede poner en peligro la paz y seguridad internacionales.

Poder de investigación

Del modo como está descrito este poder, se deduce una gran amplitud de la capacidad del Consejo de Seguridad para ejercer su competencia para investigar hechos. El término *situación* permite, por ejemplo, que el Consejo de Seguridad inicie una investigación sobre cuestiones aparentemente de orden interno, como la vulneración de los derechos humanos dentro de un Estado, o la existencia de una guerra civil, en la medida en que

solo debe guiarse en el ejercicio de este poder por su voluntad de establecer si la continuación de los hechos que suscitan la investigación pueden acabar poniendo en peligro la paz internacional.

2) Poder de orientación en los métodos de arreglo. La posición del Consejo de Seguridad frente a la controversia o situación cuya continuación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz, puede ser más comprometida. El artículo 36 de la Carta le otorga la facultad "en cualquier Estado donde se encuentre una controversia...o una situación" de "recomendar los procedimientos o métodos que sean apropiados". Esta facultad también puede ser solicitada por todos los Estados parte en la controversia (artículo 38).

3) Poder de mediación o conciliación. Conforme a los artículos 37 y 38 de la Carta, el Consejo de Seguridad puede también realizar recomendaciones a las partes en una controversia sobre la solución de fondo de la misma. En este caso, el poder que está ejerciendo el Consejo de Seguridad es de carácter rogado, ya que se activa a instancia de las partes. Según el artículo 38, todas las partes en la controversia pueden solicitar esa recomendación al Consejo de Seguridad en cualquier momento, basta con que se produzca el acuerdo para hacerlo. También sucede así si, agotados todos los recursos a los que alude el artículo 33, los Estados proceden a someter la controversia a la consideración del Consejo de Seguridad.

Aunque el capítulo VI de la Carta otorga gran preeminencia al CS en el ejercicio de funciones de arreglo pacífico sobre controversias o situaciones cuya continuación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, el propio artículo 35, apartados 2 y 3, reconoce la concurrencia de la Asamblea General en el ejercicio de esta función. Y el artículo 33, antes citado, la posibilidad de que sea desplegada por otras organizaciones de alcance regional. La participación de las organizaciones regionales en el ejercicio de funciones relativas al mantenimiento de la paz la abordaremos en el último apartado de este tema. Conviene ahora explicar la posición de la AG en el ejercicio de esta función. Dejamos para más adelante el análisis del papel de las organizaciones regionales.

Ya hemos dicho que la AG es el órgano plenario de la ONU. Su capacidad deliberativa es amplísima pues alcanza a "discutir cualesquiera asuntos o cuestiones" dentro de los límites de la Carta. Esto no implica que la AG sea un mero órgano de deliberación especulativa sin capacidad alguna de actuación propia. Como hemos visto, de los artículos 5, 6, 10, 11, 12 y 14 de la Carta se colige que la asamblea ejerce competencias propias en el ámbito del mantenimiento de la paz. El mantenimiento de la paz, y más en concreto, el ejercicio de funciones de arreglo pacífico de controversias, no es una competencia exclusiva del CS.

Así lo confirmó la CIJ en la Opinión consultiva sobre ciertos gastos de las Naciones Unidas:

"The responsibility conferred is 'primary', not exclusive (...) The Charter makes it abundantly clear, however, that the General Assembly is also to be concerned with international peace and security."

Esta función de arreglo pacífico de controversias puede alcanzar todas las posibilidades antes descritas para el Consejo de Seguridad, dado que según el artículo 11.2 de la Carta:

"La Asamblea General podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad, o que un Estado que no es miembro de las Naciones Unidas presente, de conformidad con el artículo 35, párrafo 2, y salvo lo dispuesto en el artículo 12, podrá hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al Estado o Estados interesados o al Consejo de Seguridad o a este y a aquellos. Toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla."

Las medidas que puede recomendar pueden ser tanto el inicio de una investigación, como la recomendación de los métodos que las partes pueden hacer servir para su solución e, incluso, una propuesta conciliadora de las posiciones de las partes. No obstante, el artículo 11.2 crea dos condiciones que limitan el ejercicio de esta función, una procedimental y otra instrumental.

- La remisión al artículo 12 limita procedimentalmente la capacidad de la AG de participar en la solución pacífica de controversias. Se intenta evitar la invasión por la AG de la competencia principal asignada al Consejo de Seguridad en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz. En estos asuntos, la ONU debe hablar con una sola voz y esta, para evitar la cacofonía, se reserva al CS, salvo que este no quiera ser el primer violín, es decir, que no quiera actuar. Esto se traduce en la obligación de la AG de abstenerse en su posibilidad de efectuar recomendaciones para el arreglo pacífico de controversias. Así, el secretario general informa a la AG, en cada periodo de sesiones, sobre todo asunto relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que estuviere tratando el Consejo de Seguridad, e informa asimismo a la AG tan pronto como el Consejo de Seguridad cese de tratar dichos asuntos (artículo 12.2.).

"Mientras el Consejo de Seguridad está desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación."

- La segunda acotación de esta función de la AG está cargada de ambigüedades. ¿Qué significa **acción** en esta afirmación? ¿Debe enviarse después de discutir la "cuestión" o después de discutir y recomendar la "acción"? La práctica de la ONU ofreció por entonces una respuesta imprevista a este interrogante, que levantó, a su vez, nuevas polémicas.

"Toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla."

(artículo 11.2)

Lectura recomendada

Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2 of the Charter), 20 julio 1962, pág. 163.

Lectura recomendada

Artículo 12. 1 de la Carta.

La AG procedió a interpretar sus propios poderes en estas cuestiones en la polémica Resolución 377 (V), de 3 de noviembre de 1950, denominada "Unión pro paz". Eran tiempos muy difíciles para el CS. EE. UU. y la URSS estaban enzarzados en una guerra no declarada por la imposición de sus respectivos modelos ideológicos en el mundo: la URSS había hecho detonar su primera bomba atómica en 1949; en respuesta, en enero de 1950 Harry S. Truman ordenaba el desarrollo de la bomba de hidrógeno; las últimas tropas del Kuomintang se rinden a finales de enero de 1950 y los Estados comienzan a reconocer internacionalmente al nuevo Gobierno comunista de la República Popular China, el país más poblado del planeta; en febrero del mismo año, la URSS y la República Popular China firman un tratado de defensa mutua; el 25 de junio de 1950 las tropas de Corea del Norte (comunista) cruzan el paralelo 38 e invaden Corea del Sur. Harry S. Truman ordena a sus fuerzas militares apoyar la defensa de Corea del Norte contra la agresión; el 7 de octubre de 1950, el ejército de la República Popular China inicia la ocupación/liberación del Tíbet; la cuestión de Palestina continuaba sin resolverse, etc. El mundo se había convertido en un tablero de ajedrez donde cada Estado era visto como una pieza en el juego por la supremacía política, militar, económica, etc. de una u otra superpotencia. La imposibilidad de colaboración entre EE. UU. (o sus aliados) y la URSS (y sus satélites) había paralizado la capacidad de decisión del CS en cualquier crisis internacional si las propuestas de resolución no satisfacían suficientemente los deseos de algún miembro permanente. Por el contrario, la mejor posición de los EE. UU. en la AG, por entonces con mayoría de Estados prooccidentales, hizo que los EE. UU. buscaran extender al máximo las competencias de este órgano para **suplir** la falta de acuerdo suficiente para posicionar a su favor al CS. La Resolución "Unión pro paz" (1950) de la AG podía servir para buscar la aparente legitimación de acciones de intervención internacional no acordadas por el CS.

Así, de conformidad con el párrafo 1, apartado a) de la Resolución, la AG podría recomendar a los miembros la adopción de medidas **colectivas** en los casos en que, a su juicio, hubiera una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. Poder que incluiría el empleo de la fuerza armada, si ello fuera necesario para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, en los casos en los que el CS, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, no adoptara decisión al respecto. La creación de operaciones de mantenimiento de la paz por la Asamblea General muestra la amplitud con la que fueron interpretados estos poderes de arreglo pacífico de controversias.

Unión pro paz

Resolución de la Asamblea General 377 (V), de 3 de noviembre de 1950. La polémica resolución fue adoptada con cincuenta y dos votos a favor, cinco en contra y dos abstenciones.

4. Operaciones de mantenimiento de la paz

4.1. Origen y evolución

Desde 1948, por razón de la declaración de independencia de Israel, Egipto mantuvo restricciones de uso del canal de Suez al paso de buques que navegaban bajo cualquier pabellón con destino o procedencia de los puertos de Israel. Esta política, contraria a las obligaciones de libre navegación impuestas por la Convención del Canal de Suez de 1888, culminó el 26 de julio de 1956 con la proclamación por Nasser, presidente de Egipto, de la nacionalización del canal. Francia, Gran Bretaña e Israel reaccionaron a la nacionalización con una guerra de agresión dirigida a tomar el canal de Suez. Las operaciones militares se iniciaron el 29 de octubre de 1956 y concluyeron con la toma del canal. El 4 de noviembre de 1956, la Asamblea General adoptó la Resolución 998 (ES-I), que encargó al SG la urgente presentación de un plan para la creación de una Fuerza Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas, con el consentimiento de los Estados implicados (Egipto, Israel, Francia y Gran Bretaña). Su misión sería la de desplegarse en la zona del canal de Suez para garantizar el cumplimiento del armisticio que pusiera fin a las hostilidades y facilitar la retirada de las tropas de Francia, Gran Bretaña e Israel del territorio egipcio. El plan fue adoptado por la Asamblea, en su Resolución 1001 (ES-I), de 7 de noviembre de 1956, y ejecutado por el propio secretario general. Se trataba de la misión inaugural de lo que, más tarde, pasaría a ser denominado bajo la expresión de Operaciones de Mantenimiento de la Paz o comúnmente Cascos Azules, metonimia empleada para referirse a las fuerzas desplegadas por las Naciones Unidas a través del color azul de sus cascos militares, como la bandera de la ONU.

Así, en sus orígenes, las operaciones de mantenimiento de la paz fueron un instrumento de acción de la AG en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Como hemos visto, la falta de entendimiento entre las grandes potencias hacía inviable la acción del Consejo de Seguridad en varios conflictos que amenazaban la paz. En el caso del canal de Suez, Francia y Gran Bretaña, vetaron cualquier propuesta de resolución del CS que condenara su agresión. La Asamblea General, en uso de sus poderes recogidos en los artículos 11 y 12 de la Carta tal y como fueron desarrollados por la Resolución "Unión pro paz", decidió intervenir solicitando a los Estados que desplegaran fuerzas armadas, bajo el mando del secretario general de la ONU, que ayudarán a facilitar la solución del conflicto. A partir de los años sesenta del siglo pasado, este tipo de operaciones fueron asumidas por el Consejo de Seguridad en el marco de su responsabilidad principal para el mantenimiento de la paz.

Esta primera generación de operaciones de mantenimiento de la paz tenía ciertas características comunes:

- Las fuerzas de la ONU se componían de aportaciones voluntarias de soldados y otro personal por los Estados miembros. Quedaba excluida la participación de los cinco miembros permanentes del CS.
- Los contingentes militares no se desplegaban hasta que se hubiera alcanzado un cese del fuego entre las partes en el conflicto.
- Su despliegue se basaba en el consentimiento del Estado o Estados implicados en el conflicto al que se pretende facilitar una solución.
- Los Cascos Azules, durante el ejercicio de sus funciones, debían guardar una neutralidad estricta hacia las partes.
- El uso de la fuerza sobre el terreno quedaba circunscrito al recurso de la legítima defensa frente a ataques armados contra los miembros de la misión.
- Por lo general, sus funciones eran las de mantener el alto el fuego interpuestos entre las partes, y facilitar así las negociaciones para alcanzar una solución definitiva a la controversia evitando nuevos enfrentamientos.

Con la terminación de la guerra fría, las OMP transformaron paulatinamente sus características iniciales. Se ha hablado en la doctrina de OMP de segunda y de tercera generación.

Las operaciones de mantenimiento de la paz de **segunda generación**, todavía basadas en el consentimiento de las partes en el conflicto, vieron incrementadas sus funciones. La mayor parte de los conflictos armados que justificaban su despliegue eran guerras civiles que habían destruido las infraestructuras sociales básicas del Estado y cuya población había sufrido y sido testigo de graves violaciones de derechos humanos. El mantenimiento a largo plazo de la paz no podía fundarse únicamente en la separación de las partes contendientes. Exigía construir unas bases sólidas para la paz duradera facilitando la reconstrucción postconflicto del país. Así pues, no se limitaban a desarrollar exclusivamente funciones militares, sino que también se involucraban en tareas de policía y civiles, es por ello por lo que se las denomina “multidimensionales”. Estas operaciones supervisaban el alto el fuego en un primer momento, para luego facilitar el desarme y desmovilización de las tropas, organizar y supervisar procesos electorales de democratización del país, ayudar al restablecimiento de las instituciones públicas, muy especialmente del sistema judicial y penal e instituciones para la promoción y protección de los derechos humanos, procurar facilitar también la reconstrucción de los servicios básicos de la economía, incluyendo la reconstrucción de infraestructuras, etc. Al conjunto de este proceso se le suele denominar “reconstrucción postconflicto”. Así, la progre-

OMP

Otros ejemplos de OMP de primera generación son la Fuerza de Mantenimiento de la Paz en Chipre en 1964 o el Grupo de Asistencia a la Transición de Naciones Unidas (UNTAG) en Namibia de 1989 a 1990, que marcó la transición a la segunda generación de OMP.

siva introducción de componentes civiles en estas operaciones ha llevado a su evolución hacia lo que hoy denominamos “operaciones de reconstrucción de la paz”. Estas operaciones también dedican importantes recursos al establecimiento de mecanismos para garantizar la responsabilidad de los perpetradores de graves atrocidades, la reparación de las víctimas y la reconciliación social en el país, que evite la vuelta al conflicto.

Operaciones de reconstrucción de la paz

La década de los noventa presenció un acelerado incremento de las operaciones de mantenimiento de la paz de este tipo. Como se ha mencionado, el informe "Una agenda de paz" sentó las bases para el desarrollo de actividades de mantenimiento de la paz y de reconstrucción postconflicto como elementos indisolublemente unidos. El breve espacio de tiempo en que reinó un mayor consenso en el Consejo de Seguridad tras el fin de la guerra fría se tradujo en el establecimiento de catorce nuevas OMP en la década de los noventa, lo que fue recibido con optimismo y como un signo de que Naciones Unidas podría actuar de forma decidida y conseguir el objetivo central de la Carta. Sin embargo, aunque algunas operaciones fueron consideradas un éxito, como la de Namibia (UNTAG), El Salvador (ONUSAL), Camboya (UNTAC), Mozambique (ONUMOZ), y Croacia (UNCRO), los fracasos en Ruanda, Somalia y Bosnia llamaron a una seria reconsideración de la estrategia. Un panel de Naciones Unidas evaluó las fortalezas y debilidades de las operaciones hasta el momento en el llamado Informe Brahimi en el 2000. El informe estableció la centralidad de las actividades de reconstrucción de la paz como condición clave para el éxito de una operación de paz, y llamó la atención a la necesidad de desarrollar la capacidad de Naciones Unidas en áreas como la asistencia a elecciones democráticas, el apoyo para la creación de sociedad civil y un mayor apoyo técnico para el fortalecimiento de instituciones de estado de derecho. El informe insistió en que la protección y promoción de los derechos humanos eran esenciales en la reconciliación y en una reconstrucción de la paz a largo plazo. En el 2001 el secretario general Kofi Annan confirmó la central importancia de las actividades de reconstrucción de la paz en las operaciones de Naciones Unidas en su informe "Ningún éxito sin estrategia". Según Kofi Annan, si el mantenimiento de la paz se puede considerar una estrategia de entrada a una situación determinada, la reconstrucción de la paz ha de ser considerada la estrategia de salida para Naciones Unidas. En el 2004 el secretario general hizo hincapié en el papel del apoyo a la reconstrucción del sistema judicial y al desarrollo de mecanismos de justicia postconflicto en su importante informe "El imperio del derecho y la justicia transicional en sociedades en conflicto o postconflicto".

La **tercera generación** de operaciones de mantenimiento de la paz también suele ser descrita como misiones de "imposición de la paz". La naturaleza de la misión se ve profundamente alterada. El despliegue de los Cascos Azules se efectúa sin que exista un acuerdo claro entre las partes en el conflicto. Estas operaciones no necesariamente tienen que tener el consentimiento de las partes implicadas para ser desplegadas. Utilizadas siempre en conflictos armados internos, intentan superar las dificultades para poner de acuerdo a las múltiples fracciones que combaten en una guerra interna. En tal coyuntura, la exposición de las tropas de la ONU es muy superior, al carecer del consentimiento de alguna o de todas las partes en el conflicto. De ahí la necesidad también de ampliar su capacidad de uso de las armas, más allá de la legítima defensa. Dado que no se cuenta con el respaldo de los grupos armados responsables de la crisis, se las autoriza a recurrir a las armas para garantizar el cumplimiento de sus misiones: garantizar la asistencia humanitaria a las víctimas del conflicto, proteger una zona desmilitarizada, utilizar la fuerza para disuadir a las partes para que se sienten a negociar, forzar ceses del fuego, forzar la implementación de los términos de acuerdos de paz cuando se ha llegado a ellos,

etc. Estas operaciones también pueden incluir asistencia en la reconstrucción de los llamados “Estados fallidos”. El hecho de que se denominen de “tercera generación” no implica que hayan desaparecido las anteriores, ya que en ocasiones se sigue contando con el consentimiento del país receptor.

Las OMP de la paz dirigidas por Naciones Unidas han continuado creciendo no solo en números sino también en complejidad. En el 2006, Naciones Unidas estaba involucrada en dieciocho OMP y en trece misiones y oficinas sobre el terreno, involucrando a un número de 85.000 en cuanto a personal desplegado. En agosto del 2007 el número había crecido a más de 100.000, excluyendo la compleja misión conjunta con la Unión Africana (UNAMID) en Darfur. El presupuesto anual para las OMP es aproximadamente de 5,6 dólares estadounidenses, lo que presenta un 1% del gasto militar global.

4.2. Base jurídica, organización institucional y problemas logísticos

La **base jurídica** para la creación de este conjunto de operaciones ha variado en el tiempo. Las creadas originalmente por la AG se basaron en los amplios poderes recogidos en los artículos 11, 12 y 35 de la Carta y de su interpretación expansiva surgida de la Resolución "Unión pro paz". Al existir consentimiento del Estado donde se desplegaban, carecían de la coercitividad propia de una acción coactiva, medio de acción que se reserva en la Carta a la competencia del CS. Las OMP de primera y segunda generación creadas por el Consejo de Seguridad pueden encontrar una base jurídica suficiente en el capítulo VI de la Carta, en la medida en que no implican tampoco el ejercicio de coerción contra el Estado pues se fundan sobre su consentimiento. Cuando las OMP se definen como acciones de imposición, carentes de aceptación previa por los entes en conflicto, el CS siempre ha hecho invocación de sus poderes fundados en el capítulo VII de la Carta que, como veremos, le permiten la utilización de la coerción para imponer determinada conducta a un Estado.

Dos son los organismos de Naciones Unidas más relevantes en materia de mantenimiento de la paz: el Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas (DAP) y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP). Las funciones principales del DAP son las de evaluar los desarrollos políticos globales, aconsejar al secretario general sobre las medidas para avanzar en la consecución de la paz, proporcionar apoyo y guía a los enviados de Naciones Unidas y las misiones políticas sobre el terreno, proporcionar asistencia electoral a los Estados miembros y apoyar al personal del CS y otros organismos de Naciones Unidas. Algunas operaciones están directamente bajo la coordinación del DAP. Sin embargo, la mayoría están coordinadas por el DOMP. Su misión principal es la de apoyar a los Estados y al secretario general en sus esfuerzos por mantener la paz y seguridad internacionales, y entre sus funciones está planificar, preparar, gestionar y proporcionar la dirección política y ejecutiva de las operaciones. El DOMP es responsable de la implementación de los mandatos del Consejo de Seguridad, incluyendo el de coordinar

Web recomendada

Podéis consultar una lista de todas las OMP de Naciones Unidas y su estatus desde 1948 al 2008 en: <http://www.un.org/Depts/dpko/list/list.pdf>

los esfuerzos de todas las entidades implicadas, manteniendo el contacto de forma permanente entre el Consejo, las tropas y los contribuyentes financieros, las partes en el conflicto, y otras entidades gubernamentales y no gubernamentales involucradas en los esfuerzos de mantenimiento de la paz en una zona concreta.

Tradicionalmente, las operaciones de mantenimiento y reconstrucción de la paz han sido criticadas por la falta de organización estratégica y de coordinación entre todas las entidades implicadas, incluidos los propios órganos de Naciones Unidas. En el 2005 se creó la llamada Comisión de Mantenimiento de la Paz, un órgano consultivo intergubernamental diseñado para coordinar a los actores y recursos involucrados en la reconstrucción post conflicto, así como asistir al secretario general de Naciones Unidas en la coordinación de las agencias de la organización que participan en estas tareas.

Uno de los elementos que más complica el establecimiento de OMP por la ONU, una vez alcanzado el acuerdo básico dentro del CS para su despliegue, es el de la aportación de tropas para su constitución. Se hace siempre de forma *ad hoc*. Los Estados que quieren contribuir a la misión negocian con el SG de la ONU el número y la tipología de sus fuerzas puestas a disposición de la misión, así como el calendario de despliegue. En el 2006, la cifra de países que aportan tropas a las OMP de Naciones Unidas se elevaba a ciento diez. Los mayores contribuidores de personal militar son Bangladesh, India y Pakistán, que juntos proporcionan el 40% de los pacificadores.

Otro de los problemas sobre el terreno es el del respeto a la cadena de mando de los distintos contingentes nacionales desplegados y la distribución de funciones. En el papel, las OMP están bajo el mando del secretario general de la ONU. En la práctica, los distintos contingentes nacionales suelen mantener la subordinación a sus mandos nacionales en los momentos más críticos.

Falta de recursos

El general canadiense Romeo Dallaire, al mando de la Misión de Asistencia de Naciones Unidas para Ruanda (UNAMIR) que no pudo evitar el genocidio de 1994, denunció la falta de apoyo de las instituciones de Naciones Unidas en Nueva York, así como la dificultad para comandar las facciones nacionales bajo sus órdenes. En noviembre del 2008 el general español Vicente Díaz de Villegas, al mando de la operación en la República Democrática del Congo (MONUC), dimitió de su cargo alegando motivos personales. Sin embargo, se especula que la falta de medios de la misión y la impotencia con la que se enfrentaba al recrudecimiento de la violencia en el este del Congo en aquellos momentos pudieron estar entre las razones que lo llevaron a abandonar el cargo.

La visión en perspectiva del envío por la ONU de OMP parecería indicar que el éxito de las misiones guarda una compleja relación con la resultante final de una ecuación con tres variables: el nivel de hostilidad existente antes y después del conflicto, la capacidad nacional de resistencia o voluntad de superación del conflicto y el grado de implicación internacional en la facilitación de garantías a las condiciones para una paz permanente. Por sí mismo, el aumento de la implicación internacional, mediante la constitución de operaciones de imposición de la paz, no será nunca decisivo para la superación del con-

flicto sin una contribución local suficiente. Y solo altos niveles de involucración internacional e interna podrán superar los inconvenientes de una situación de hostilidad entre las partes muy elevada. Las operaciones basadas en el consentimiento y trabadas con claras funciones de ayuda a la reconstrucción postconflicto tienen muchas posibilidades, pues refuerzan todos los vértices del triángulo.

5. Acción coercitiva y ONU

Los miembros de la ONU, con el fin de asegurar la acción rápida y eficaz de la misma, han conferido al CS la "responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales". Los poderes del Consejo de Seguridad que mejor concretan esta función son los recogidos en el capítulo VII de la Carta bajo el título clarificador de "Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz y actos de agresión", en donde se recogen los distintos medios de acción coercitiva de los que dispone la ONU para garantizar el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. El capítulo VII de la Carta ordena cuatro grandes cuestiones:

- Qué requisitos se deben satisfacer para que el Consejo de Seguridad pueda válidamente acordar las medidas a las que aluden distintas disposiciones del mismo capítulo VII. Lo hace en su artículo 39.
- Qué acciones puede adoptar una vez está ejerciendo los poderes recogidos en el capítulo VII de la Carta. Se enumeran esencialmente en los artículos 40, 41 y 42.
- Cómo podrían las Naciones Unidas, por su propia mano, aplicar medidas coercitivas armadas. Los artículos 43 a 50 desarrollan un modelo de ejército de las Naciones Unidas que nunca se ha plasmado en la práctica.
- Y la salvaguarda del derecho a la legítima defensa individual y colectiva frente a un ataque armado como cláusula de cierre hasta que el Consejo de Seguridad haya adoptado las medidas adecuadas para la salvaguarda del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

5.1. Naturaleza política de los poderes del CS en el capítulo VII de la Carta

Corresponde a Kelsen haber señalado primero, al analizar los poderes coercitivos del CS en el marco del capítulo VII de la Carta, la naturaleza profundamente política de sus poderes de coerción para el mantenimiento de la paz. Según Kelsen, a diferencia del sistema de acciones coercitivas de la Sociedad de Naciones, que gozaba de un carácter más propiamente sancionador, el sistema de la Carta, de conformidad con la redacción de su artículo 39, establece un sistema de calificaciones de las situaciones que pueden dar origen a la intervención del CS de marcado orden político bajo las expresiones "amenaza a

Lectura recomendada

Artículo 24 de la Carta.

la paz" o "quebrantamiento de la paz", que no guarda relación imperiosa con la violación de obligaciones de la Carta como la práctica se ha encargado de demostrar. Según Kelsen:

"Threat and use of force are not identical with threat to or breach of the peace. Since it is for the Security Council to interpret the terms "threat to peace" and "breach of peace", this organ may very well consider certain conduct of a state which by no means is a "use of force" as a breach to peace. That means that the Security Council has the power to take enforcement actions even in case no obligation expressly imposed on the members has been violated, provided that the Security Council considers such action necessary for the maintenance of peace and Security".

En este sentido, la acción coercitiva del CS no debe dirigirse necesariamente contra el Estado responsable de la amenaza y tampoco está limitada a aplicar el derecho existente en la toma de su decisión. Siguiendo la lógica del artículo 24.2 de la Carta, que solo habla de los propósitos y principios de la Carta como límites a su actuación, y del artículo 1.1 de la Carta, que limita la acción coercitiva por referencia a la **eficacia** de la acción o, en el caso del arreglo pacífico de controversias, a los principios de "justicia y de derecho internacional", Kelsen concluye que el CS:

"It may enforce justice, and that means what the Council considers to be justice, instead of existing law (...) When, for instance, the Security Council, in a territorial conflict between two members, considers it appropriate for the maintenance of peace to recommend to one party the cession of the disputed territory or part of it to the other party, the Council may enforce its recommendation even if it is not in conformity with existing international law."

Por lo que, con respecto al capítulo VII de la Carta, dice:

"it is doubtful whether the enforcement actions provided for in Articles 39, 41, and 42, have the character of legal sanctions, rather than that of mere political measures to be taken by the Security Council for the maintenance or restoration of international peace. Since peace is not necessarily identical with law, the enforcement machinery established by the Charter is no guarantee for the maintenance or restoration of existing law; but it may create a new law."

Veamos separadamente todas estas cuestiones.

5.2. Determinación de la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión

En efecto, la clave que permite al Consejo de Seguridad proceder a ordenar las medidas enunciadas en los artículos 40, 41 y 42 es la determinación de la existencia de "una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión". Para proceder a estas calificaciones la propuesta de Resolución debe pasar el rubicón del procedimiento de votación por mayoría del artículo 27 de la Carta, que, recordemos, exige solo nueve votos a favor de la acción... pero permite, en contrapeso, el ejercicio del derecho de veto por cualquiera de los cinco miembros permanentes del mismo (EE. UU., Rusia, Gran Bretaña, China y Francia). Bastará con que uno de ellos vote en contra para que la decisión sometida a votación quede rechazada.

Fijaos bien en la naturaleza de esta función del CS. Aunque no siempre se haya querido ver, el acto de determinación de la existencia de las condiciones que refiere el artículo 39 no es principalmente de carácter jurisdiccional, esto es, no dice necesariamente cuál de las partes en los hechos analizados ha violado el derecho. Esto solo se produciría en el supuesto de que exista una "agresión", que es un acto ilícito relativamente preciso en derecho internacional –la utilización de la fuerza armada de un Estado contra otro sin mediar una agresión previa. En cambio, la calificación de una situación bajo la lupa del Consejo de Seguridad como "amenaza a la paz" o "quebrantamiento de la paz" remite a la idea del ejercicio de funciones de orden público y no de establecimiento del mejor derecho. El Consejo de Seguridad puede, con un amplio margen de discrecionalidad, evaluar ciertos hechos y decidir que son una "amenaza a la paz internacional" sin indicar en su decisión quién de las partes en la controversia ha vulnerado una norma internacional, y pasar a continuación a determinar las medidas que mejor servirán para reducir la amenaza a la paz y seguridad internacionales.

Obviamente, la forma en que está redactado el artículo 39 evidencia que sus redactores quisieron ofrecer al CS un amplio margen de discrecionalidad para, primero, determinar la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, y seguidamente, estipular las consecuencias que asocia a esa determinación, como veremos más adelante. El margen de apreciación solo parece estar limitado jurídicamente mediante el criterio del respeto a los propósitos y principios de la Carta, según establece expresamente su artículo 24.2, y de él ha hecho buen uso el Consejo de Seguridad desde tiempos antiguos.

Resoluciones del CS

Mediante la Resolución 217 (1965) el Consejo de Seguridad decidió que la continuidad de la situación resultante de la proclamación de independencia el 11 de noviembre por las autoridades ilegales de Rodesia del Sur –la minoría blanca liderada por Ian Smith– constituía una amenaza a la paz. Por la Resolución 418 (1977), el CS determinó que la política de *apartheid* aplicada por el Gobierno blanco de Sudáfrica era una amenaza a la paz internacional. Después de la primera guerra del Golfo (1990-1991), declarada tras la invasión de Kuwait por Irak, la Resolución 688 (1991) calificaba como amenaza a la paz internacional la represión de Irak sobre la población kurda que habitaba el norte del país. Las graves violaciones de los derechos humanos en la guerra de disolución de la antigua Yugoslavia fueron calificadas como amenazas a la paz internacional mediante la Resolución 713 (1991), dando lugar, con posterioridad, a una intervención armada. Y también la negación de Libia de extraditar a dos nacionales a EE. UU. o Gran Bretaña para ser juzgados por el atentado aéreo de Lockerbie como sus presuntos autores fue calificada en la Resolución 748 (1992) del mismo modo.

5.3. Acciones a disposición del CS

Que el CS determine la existencia de cualquiera de las calificaciones enumeradas no significa que esté obligado o forzado a adoptar medidas coercitivas como reacción. La modulación de la acción subsiguiente del CS responde al mismo principio que la decisión de calificar la situación como una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. El CS de modo discrecional decide qué acciones le parecen más oportunas para mantener o restablecer

la paz y seguridad internacionales. Su determinación, de nuevo, responde al principio de oportunidad de poner en marcha las medidas del capítulo VII, y no al principio de legalidad que implica el deber de castigar infracciones.

Así, el CS no está obligado a adoptar medidas coercitivas contra un Estado (u otro sujeto) una vez ciertos hechos han sido calificados conforme al artículo 39, por más que esto pueda repugnar al sentido de la justicia. El artículo 39 nos ofrece de nuevo la base jurídica de esta afirmación. El CS:

"El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales."

Las posibilidades de acción del Consejo de Seguridad son, una vez hecha la calificación del artículo 39, muy variadas por su naturaleza, fin y contenido. Puede optar entre hacer "recomendaciones" o decidir qué otras medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 de la Carta para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales. Además, antes de pronunciarse en un sentido concreto, puede instar a las partes en la situación a adoptar ciertas medidas provisionales a fin de evitar que esta se agrave.

Por su naturaleza, está claro que estas medidas no crearán necesariamente obligaciones a los Estados miembros. La capacidad del CS de ordenar a los Estados miembros que apliquen medidas restrictivas de derechos o intereses contra otros Estados se presume en el artículo 48 de la Carta:

"1. La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad.

2. Dichas decisiones serán llevadas a cabo por los miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte."

Queda también libre de dudas la capacidad del CS de adoptar decisiones, en la terminología del artículo 24 de la Carta, que impliquen la obligación de aplicar debidamente las restricciones. Pero este no debe ser necesariamente el modo de actuar del Consejo. El artículo 39 otorga al CS la posibilidad de adoptar simplemente "recomendaciones" frente a los hechos que ha calificado previamente como amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. Incluso en los casos en los que se adoptan las medidas de los artículos 40 y 41, el CS puede fijar que su alcance no sea obligatorio para los miembros. El artículo 41 de la Carta señala que:

"El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas (...)."

Redacción que pone de relieve otro factor de discrecionalidad en el uso de los poderes del CS. El consejo puede instar, esto es, recomendar o solicitar la aplicación de medidas coercitivas que no implican el uso de la fuerza armada como las enumeradas en el artículo 41 de la Carta –alternativa que ya quedaba a la libre disposición del CS en el propio artículo 39 antes descrito y que resulta, por consiguiente, reforzada. No deberá existir siempre, cuando el CS actúa dentro del capítulo VII de la Carta, un mandato que genera deberes de aplicar las medidas coercitivas de cualquier tipo decididas por el CS. El deber o mandato imperativo para los destinatarios activos de las medidas –los Estados que deben ejecutarlas–, con las consecuencias que empareja a las obligaciones que emanan de la Carta su artículo 103 de la Carta, nace solo cuando el CS **ordena** explícitamente la aplicación de medidas coercitivas. No cuando simplemente **insta** o **autoriza** la aplicación de unas medidas determinadas.

Medidas contra Sudáfrica

La acción coercitiva del CS contra Sudáfrica desde 1963 es un buen ejemplo de la distinta textura jurídica de estas decisiones. La política de *apartheid* contra la población negra del Gobierno de Pretoria, hizo que el CS adoptara en 1963 la Resolución 183, de 4 de diciembre de 1963, por la que reafirmó su convicción de que la situación en Sudáfrica perturbaba gravemente la paz y seguridad internacionales. La parte dispositiva de la Resolución del CS no fue más allá de la **recomendación** a todos los Estados para que pusieran fin a la venta y expedición de equipos y de materiales destinados a la fabricación o conservación de armas y de municiones en Sudáfrica. Más tarde, mediante la Resolución 283 (1970), de 29 de julio de 1970, el CS decidió además **recomendar** una ruptura parcial de las relaciones diplomáticas o consulares con la República de Sudáfrica, en la medida en que estas pudieran significar un reconocimiento de derechos de Sudáfrica sobre el territorio de África del sudoeste. La naturaleza voluntaria de las medidas se alteró con la aprobación de la Resolución 418 (1977), de 4 de noviembre de 1977. Actuando por primera vez de forma expresa en esta cuestión "en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas", determinó la existencia de una amenaza a la paz para el mantenimiento de la misma y decidió convertir en obligatorio el embargo de armas aplicado voluntariamente hasta entonces por los miembros de la ONU contra Sudáfrica. Más tarde, el CS amplió el alcance material de las medidas coercitivas con la aprobación de otra decisión, la Resolución 569 (1985) de 26 de julio de 1985, pero de nuevo, en ella solo se **instó** a los miembros de la ONU a que tomaran medidas adicionales contra Sudáfrica, enumeradas en su párrafo 6, más allá del embargo de armas en vigor.

Artículo 103 de la Carta

El artículo 103 de la Carta fija la prevalencia de las obligaciones impuestas por la Carta para el supuesto de conflicto entre las obligaciones contraídas en virtud de la Carta y las obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional.

Por su fin, las acciones del CS podrían tener como objetivo la eliminación de la amenaza a la paz, el quebrantamiento de la paz o el acto de agresión, para mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales. Cuando se trata de medidas provisionales, antes de adoptar recomendaciones u otras medidas sobre el fondo de la cuestión, la finalidad sería, sin más, evitar que la situación se agrave, sin prejuzgar los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes enfrentadas (artículo 40).

Por su alcance sustantivo, la Carta hace una distinción genérica entre medidas que no implican el uso de la fuerza armada (artículo 41) y medidas que implican el uso de la fuerza armada (artículo 42).

Artículo 41

El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferro-

viarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

Artículo 42

Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas.

El Consejo no está obligado a recurrir primero a las medidas no armadas y después, una vez constatado su fracaso, proceder a las acciones militares. Este modo progresivo de actuar queda sometido de nuevo a un criterio de oportunidad. Por lo demás, las medidas militares y no militares recogidas en ambas disposiciones no crean una enumeración *numerus clausus* de las posibles acciones del Consejo de Seguridad en el marco del capítulo VII de la Carta.

5.4. Acción coercitiva y Asamblea General

En numerosas ocasiones ligadas al contexto de la descolonización, la AG no ha dudado en recomendar la aplicación de medidas coercitivas no armadas anticipándose al CS cuando este no había actuado; recomendando medidas más estrictas a las decididas por el CS; o sustituyéndole cuando este no tenía la intención de actuar por falta de acuerdo político entre los cinco miembros permanentes (las primeras OMP). Tales resoluciones aparecen, además, tras constatar la AG la existencia de amenazas, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Según ciertos autores estas resoluciones de la AG tendrían un valor jurídico semejante a las resoluciones del CS que recomiendan o autorizan un determinado curso de acción coercitiva contra un Estado. En apoyo de esta posibilidad se ha apelado, en lo esencial, a la propia Carta de la ONU, a la aprobación de la Resolución 377 (V) "Unión pro paz" y a la práctica del órgano plenario.

No obstante, la capacidad de la AG para recomendar medidas coercitivas, de uno u otro alcance, con los mismos efectos que se pueden adjuntar a las decisiones del CS, ha sido mayoritariamente rechazada atendiendo al valor meramente recomendatorio de las resoluciones de la AG, como se desprende de los artículos 11 y 14 de la Carta, con respecto a sus acciones en el ámbito del mantenimiento de la paz. Este sector mayoritario de la doctrina, sin negar la posibilidad de que la AG adopte válidamente recomendaciones sobre la aplicación de medidas restrictivas contra un Estado, estima que no cabe emparejar a las recomendaciones de la AG idénticos efectos que los que se derivan de las decisiones del CS. Cualquier lectura extensiva de los poderes de la AG en cuestiones relativas a la paz y seguridad internacionales alteraría irreparablemente los presupuestos jurídicos y políticos que se encuentran en la base del reparto de competencias entre ambos órganos de la Carta.

Medidas del TPI

Con base en el capítulo VII de la Carta el CS ha creado el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia –formalmente establecido el 25 de mayo de 1993 por la Resolución 827– y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda –establecido por la Resolución 955 de 8 de noviembre de 1994– como medidas específicas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Acuerdo genérico y desacuerdo concreto

De este relato de las posiciones doctrinales se desprende un acuerdo genérico y un desacuerdo concreto que conviene resaltar. El acuerdo genérico estriba en la aceptación de la capacidad de la AG para tomar recomendaciones que supongan la invitación a los miembros a adoptar medidas coercitivas contra otro miembro de la Carta, incluso cuando implican el uso de la fuerza armada. La discrepancia se concreta en el valor jurídico que se adjunta a la recomendación. Para unos funciona como un sello jurídico de validación de la conducta equiparable al del CS, y susceptible, en este sentido, de crear derechos y obligaciones por sí mismo. Otros, por el contrario, estiman que la acción de la AG no tendría valor jurídico suficiente para crear derechos u obligaciones de los que los Estados no fueran ya titulares o destinatarios.

6. Acuerdos regionales y mantenimiento de la paz

6.1. Universalismo y regionalismo en la Carta de las Naciones Unidas

Numerosos autores han hecho hincapié en la idea de que la estructura jurídico-política predominante de la ONU –y con anterioridad de la SDN– se corresponde, en lo esencial, con un modelo universal y centralizado de organización de la paz mundial. No obstante, tal visión no se ajusta a la pluralidad de los planteamientos dogmáticos y la complejidad de los intereses políticos que se debieron conciliar en la Conferencia de San Francisco (1945).

A simple vista, los tres artículos dedicados en el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas a la regulación de los acuerdos regionales rompen cualquier visión universal y centralista del sistema global de mantenimiento de la paz creado por la Carta. Este capítulo, junto con los artículos 33 y 51 de la Carta, incorporan amplios elementos de descentralización regional del sistema. Esto dota de una enorme complejidad al sistema de organización mundial de la paz en vigor. Así, el artículo 52.1 de la Carta recuerda expresamente que:

"Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas."

Para, a continuación:

- fijar en los artículos 52.2, 52.3 y 52.4 de la Carta las reglas básicas de relación entre la ONU y los acuerdos regionales en el ejercicio de funciones relativas al arreglo pacífico de controversias;
- hacer lo propio con respecto a la aplicación de medidas coercitivas por acuerdos regionales en el artículo 53, y
- configurar un procedimiento rudimentario de control universal sobre todas las actividades regionales destinadas al mantenimiento de la paz (artículo 54).

¿Dónde conduce genéricamente este incontestable dato jurídico?

La conclusión más obvia es que desde su origen han convergido dos procesos simultáneos en la organización mundial de la paz que son coetáneamente impulsados por los Estados: la centralización universal –la SDN y ahora la ONU– y la descentralización regional –el artículo 21 del Pacto de la SDN y ahora el

Artículo 21 del Pacto de la Sociedad de Naciones

El artículo 21 del Pacto de la Sociedad de Naciones (1919) es una prueba del pragmatismo final con el que se culminó la redacción del pacto en esta cuestión: "Los compromisos internacionales, tales como tratados de arbitraje, y las inteligencias regionales, como la doctrina de Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no se consideran incompatibles con ninguna de las disposiciones del presente pacto".

capítulo VIII de la Carta– del ejercicio de funciones relativas al mantenimiento de la paz. Sabiamente, la Carta evita decantarse por ninguno de ambos modelos (universalista o regionalista) en exclusiva, instaurando uno ecléctico. Así, cuando a finales de los años ochenta se planteó la conveniencia de rediseñar la estrategia global para mantener la paz mundial en el nuevo contexto político mundial liberado de las anuladoras dinámicas antagónicas de la Guerra Fría, uno de sus elementos más notables fue la voluntad de retorno a la cooperación constructiva entre el marco omnicompreensivo de la ONU y los acuerdos regionales que formaba parte, sobre el texto, de su aliento original.

Según la "Memoria del secretario general sobre la labor de la organización" de 1990, dos factores esenciales aconsejaban la intensificación de la participación de los acuerdos regionales en la responsabilidad común del mantenimiento de la paz:

- El primero apuntaba, como antes hemos indicado, **la variopinta naturaleza de las formas de amenazas a la paz y seguridad internacionales**. A las amenazas más tradicionales –antiguos conflictos interestatales, proliferación de armas convencionales y de destrucción masiva, etc.– se sumaba otra índole nueva de problemas, como los conflictos civiles, los procesos de desintegración de Estados, el terrorismo, la delincuencia internacional y la pobreza extrema.
- El segundo consistía en el **reconocimiento de las limitaciones propias de la ONU para afrontar esa responsabilidad en solitario**. La realización de todas las nuevas tareas con solvencia aconsejaba aprovechar el potencial de actuación que puede ofrecer la existencia de los acuerdos regionales del capítulo VIII de la Carta. Con un sincero tono de confesión, tras casi diez años en el cargo, el secretario general Pérez de Cuéllar advertía que:

"Hay quienes creen que las Naciones Unidas podrían formular un plan integrado para resolver estos problemas. Si bien un plan de esta índole sería concebible en teoría, en la práctica no funcionaría porque las situaciones que se plantean son de diversa índole (...). Los acuerdos con los organismos regionales pueden ser sumamente útiles para resolver nuevos tipos de problemas de seguridad. El presupuesto es la existencia de las relaciones entre las Naciones Unidas y los acuerdos regionales que se prevén en el capítulo VIII de la Carta"

Haciendo propia esta orientación, el CS en su declaración de 31 de enero de 1992, encargó al nuevo secretario general (SG), Boutros-Ghali, la presentación de un informe sobre las posibles formas de mejorar la capacidad de la ONU para mantener la paz y la seguridad internacionales en el nuevo contexto internacional. La declaración indicaba expresamente que, para su elaboración, tuviera en consideración el valor que podía aportar un ahondamiento de la contribución de las organizaciones regionales. El conocido informe elaborado por Boutros-Ghali en 1992, "Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz", propugnó más detalladamente la necesidad de una aproximación concertada de los esfuerzos de las organizaciones regionales y la ONU para lograr la mejor prevención, solución

Lectura recomendada

"Memoria del secretario general sobre la labor de la organización", septiembre de 1990, A/45/1, 16 de septiembre de 1990.

de conflictos y salvaguarda de la paz, con el respeto debido a la responsabilidad principal del CS. En opinión de Boutros-Ghali, la acción cooperativa de los acuerdos regionales debía permitir aligerar las cargas de la organización, fomentar una participación más responsable de todos en el mantenimiento de la paz, y obtener un mayor consenso y democratización de las relaciones internacionales. La novedosa orientación descentralizadora fue después glosada en sucesivos informes de la secretaría.

Comité Especial de la Carta de la ONU y del fortalecimiento del papel de la organización

Este momento favorable a la descentralización ordenada del mantenimiento de la paz a través de acuerdos regionales logró acelerar los trabajos del Comité Especial de la Carta de la ONU y del fortalecimiento del papel de la organización relativos a la cooperación entre los acuerdos regionales y la ONU, iniciados en 1989, y alumbró, el 9 de diciembre de 1994, la "Declaración sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y los acuerdos u organismos regionales en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", texto al que se ha reservado un papel primordial en el proceso de decantación de los principios básicos de relación entre los acuerdos regionales y la ONU, en especial, con respecto al ejercicio de funciones no coercitivas en asuntos relativos al mantenimiento de la paz.

Anexo a la Resolución 49/57, de 9 de diciembre de 1994

La Declaración fue adoptada por consenso, lo que refuerza su valor jurídico y político. Figura como anexo a la Resolución 49/57, de 9 de diciembre de 1994.

En consonancia con esta nueva concepción, descentralizadora y sistematizadora del mantenimiento de la paz, la frecuencia de las actividades realizadas por los acuerdos regionales del capítulo VIII de la Carta ha crecido exponencialmente. El rasgo más acusado, que salta a la vista en una primera aproximación a la actividad material de los acuerdos regionales en asuntos relativos al mantenimiento de la paz, es su extrema heterogeneidad. Hoy, los acuerdos regionales se presentan como organizaciones de funcionalidad general y universal. Hacen de todo, desde las actividades relativas al mantenimiento de la paz de perfil más bajo –por ejemplo, articulan procedimientos de arreglo pacífico de controversias internacionales– hasta las funciones teóricamente más peligrosas en términos de poder y ocupación del espacio de potestades aparentemente reservadas a la ONU –como la adopción y ejecución de medidas coercitivas que implican el uso de la fuerza contra otros Estados–. Y lo hacen frente a todos, los propios Estados miembros del acuerdo regional, terceros Estados no partes en el arreglo regional, Gobiernos *de facto*, movimientos insurgentes o beligerantes en conflictos internos, grupos terroristas, etc.

El aumento de la actividad regional en asuntos relativos al mantenimiento de la paz fue puesto de relieve en la memoria del secretario general sobre la labor de la organización, de agosto de 1999. Koffi Annan destacó asépticamente la tendencia en el apartado titulado "Las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y la seguridad" en los siguientes términos:

"En el decenio de 1990, las organizaciones regionales han venido cumpliendo una función cada vez más activa en los asuntos de seguridad regional, no solo en las esferas de la diplomacia preventiva, el mantenimiento de la paz y el fomento de la confianza, sino también en la de la imposición de la paz".

Lectura recomendada

"Memoria del secretario general sobre la elaboración de la organización", de 1999, A/54/1, 31 de agosto de 1999, párrafo 112.

¿Qué es un acuerdo regional a los efectos de la Carta? ¿En qué medida todas estas actividades de las organizaciones regionales encuentran cabida en la Carta de las Naciones Unidas? ¿Existe una clara delimitación de competencias entre las actividades de la ONU y de los acuerdos regionales en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz? Veamos los aspectos básicos de este sistema de seguridad global resultante del reconocimiento de competencias relativas al mantenimiento de la paz a la ONU y a las organizaciones regionales.

6.2. ¿Qué es un acuerdo regional del capítulo VIII de la Carta?

La doctrina dominante hasta principios de los años noventa se ha decantado mayoritariamente por una “concepción restrictiva” de los acuerdos que son regulados por el capítulo VIII de la Carta. La consecuencia final de esta posición es, inevitablemente, la expulsión de las alianzas militares, como la OTAN, del ámbito de aplicación del capítulo VIII de la Carta. Se hace mediante la articulación de criterios muy “exigentes” para definir qué es un acuerdo o qué se debe entender con la adjetivación “regional”.

Concepción restrictiva

Este sector doctrinal parte de la consideración de los acuerdos regionales, por relación a su alcance subjetivo, como acuerdos de participación restringida. Acumulativamente, se entiende que el acuerdo debe estar localizado en cierta área geofísica: los Estados parte en el acuerdo deben pertenecer a una región espacial: el territorio de los Estados parte delimita una parte del globo terráqueo contigua o próxima físicamente. Como la imposibilidad de definir regiones físicas con carácter general ha sido notada por casi todos los autores, algunos de ellos dentro de esta corriente han articulado otro elemento otorgador de la regionalidad: la existencia de vínculos de identidad de orden histórico, cultural, racial, lingüístico o religioso. El factor de la contigüidad o proximidad física solo es apto para determinar la regionalidad si su presencia ha dado origen a la aparición de una solidaridad sociológica más plena.

La doctrina restrictiva, en una u otra variante, se ha visto ampliamente cuestionada por un grupo numeroso de autores. En líneas generales coinciden todos ellos en afirmar que cualquier combinación restringida de Estados es suficiente para determinar la existencia de la regionalidad. De por sí, entienden que la participación limitada en los acuerdos significa el acotamiento de una región, esto es, de un ámbito subjetivo y territorial parcial de actuación con respecto a la totalidad de la tierra. La regionalidad responde, por ello, a dos elementos acumulativos: el carácter no universal de la participación en el acuerdo y el carácter parcial del ámbito espacial de su aplicación. Solo que, en este caso, el ámbito territorial sobre el que surte efectos el tratado no debe forzosamente dibujar una región físicamente contigua o próxima. La OTAN sería, con ello, un acuerdo regional del capítulo VIII de la Carta, sometida por ello a las reglas allí recogidas.

Un análisis exhaustivo de la Carta de las Naciones Unidas y de la práctica internacional permite afirmar que la interpretación más plausible de la Carta conduce a la aceptación general de las posturas extensivas. Los "acuerdos u organismos regionales" del capítulo VIII de la Carta se definen en su artículo 52, genéricamente, con una **vertiente positiva** y otra **negativa**. La **vertiente positiva** queda resumida con el **principio de disponibilidad**, esto es, la libre

disposición de los Estados para dotarse de otros sistemas normativos propios, de naturaleza (con o sin personalidad jurídica), alcance (bilateral, regional, transregional, etc.) y competencias variables (solo destinados a organizar la legítima defensa, dotados de mecanismos de arreglo pacífico de controversias, combinando ambas funciones junto con otras como el desarme), que traten asuntos relativos al mantenimiento de la paz. Esto aparece implícitamente expuesto en la primera frase del artículo 52.1:

"Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional (...)"

El **principio de disponibilidad** hace desechar que la Carta consagre un regionalismo geográfico como modelo de descentralización en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz. Lo que el artículo 52 reconoce, más ampliamente, es una **descentralización particularista de orden esencialmente político**, pese a las connotaciones negativas que siempre se han ligado a una de sus manifestaciones: las alianzas militares. Ahora bien, la Carta no se limita a reconocer el derecho de los Estados a crear acuerdos particulares (no universales) relativos al mantenimiento de la paz. Exige, en añadidura, que dichos acuerdos y sus actividades sean **compatibles** con los propósitos y principios de la Carta, factor que fija los límites negativos a la subsistencia, creación, modificación y actuación de otros sistemas particulares relativos al mantenimiento de la paz. Este criterio está enunciado en la parte final del artículo 52.1:

"(...) siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas."

6.3. Arreglo pacífico de controversias y acuerdos regionales

De conformidad con el artículo 52.1 de la Carta, las actividades de los acuerdos regionales que la Carta pretende regular solo pueden ser aquellas que traten o entiendan de "asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales". Así es que los acuerdos u organizaciones regionales solo interesan a la Carta en la medida en que han sido dotados por sus creadores para ejercer funciones relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, como el arreglo pacífico de controversias en asuntos relativos al mantenimiento de la paz, o la aplicación, en las misma circunstancia, de medidas de coerción. Esta circunstancia implica, de un modo u otro, la concurrencia en el ejercicio de funciones relativas al mantenimiento de la paz entre los dos niveles de acción colectiva, la ONU y los acuerdos regionales. Pero no parece evidente que exista *a priori* forma objetiva de determinar qué asuntos, por su propia naturaleza, son relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Ilustra esta afirmación la discrecionalidad con la que el CS ha determinado desde sus orígenes la existencia de una "amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión" según el artículo 39 de la Carta. Si lo específico del capítulo VIII de la Carta es que regula el ejercicio de las funciones relativas al mantenimiento de la paz por acuerdos regionales que, según los capítulos VI y VII de la Carta, quedan también bajo la competencia

de la ONU, cuando los artículos. 52 a 54 de la Carta regulan el ejercicio de poderes por los acuerdos regionales lo hacen solo para los supuestos en que los asuntos que originan la actividad de los acuerdos regionales quedan, de alguna manera, dentro del ejercicio de los poderes específicos de la ONU en asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en aplicación los artículos 33, 34, 35, 37, 39, 54, y 99 de la Carta, que antes hemos visto.

¿Qué indica el artículo 52 de la Carta, párrafos 2 a 4, sobre la concurrencia entre la ONU y los acuerdos regionales en el ejercicio de la función de arreglo pacífico de controversias en asuntos relativos al mantenimiento de la paz? Atendidos los artículos 52.2 y 52.3 de la Carta, la regla es clara: la competencia de los acuerdos regionales es principal cuando se trata de ejercer funciones de buenos oficios, mediación, arbitraje, etc., entre sus miembros –si está dotado de funciones de arreglo pacífico de controversias en asuntos relativos a la paz y seguridad internacionales–:

“(…)

2. Los miembros de las Naciones Unidas que sean parte en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad.

3. El Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien a iniciativa de los Estados interesados, bien a instancia del Consejo de Seguridad.

(…)”

Artículo 52 Carta de las Naciones Unidas (párrafos 2 y 3)

Fijaos así que la Carta prescribe la prioridad de la competencia de los acuerdos regionales sobre el CS en el ejercicio de la función de arreglo pacífico de controversias o situaciones de "carácter local", lo que debe ser interpretado como aquellos asuntos que se suscitan entre los Estados que sean parte en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos". De esta afirmación se pueden deducir *a contrario* otras reglas.

Por un lado, que no existe obligación alguna para terceros Estados implicados en una situación o controversia de hacer "todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias por medio de tales acuerdos antes de someterlas al Consejo de Seguridad"; y, de otra parte, que tampoco es exigible al CS que "promueva el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias (...) por medio de dichos acuerdos u organismos regionales", cuando se trata de controversias que envuelven a terceros Estados con respecto al acuerdo u organismo regional. Simple y llanamente, cualquiera que sea el contenido de esta disposición es inaplicable a controversias o situaciones que no se desarrollen estrictamente entre partes en el acuerdo regional, o dentro de un Estado parte en el acuerdo regional. Por supuesto, nada hay en este artículo, o en el resto del capítulo VIII de la Carta, que se oponga a que los acuerdos regionales ofrezcan sus medios de arreglo pacífico de controversias para facilitar la

solución de situaciones o controversias que afectan a terceros Estados o a un tercer Estado y un Estado parte en el acuerdo, o que terceros Estados soliciten voluntariamente su ejercicio.

Recordad, sin embargo, que el artículo 52.4 confirma también que el CS no queda completamente fuera de juego. Según esta disposición:

"Este artículo no afecta en manera alguna la aplicación de los artículos 34 y 35."

Lo que supone el reconocimiento de su capacidad de continuar conociendo la situación, bien porque decide el CS, *motu proprio*, investigar la situación (artículo 34) bien porque decide ejercer esta función de investigación si un Estado pone en su conocimiento la misma (artículo 35).

6.4. Medidas coercitivas y acuerdos regionales

El ejercicio de poderes coercitivos por los acuerdos regionales en asuntos relativos al mantenimiento de la paz es la clave de bóveda del edificio de reparto de competencias entre la ONU y los acuerdos regionales. La potestad coercitiva de los acuerdos regionales es tan antigua como su existencia y, qué duda cabe que, en cuestiones relativas a la paz y seguridad internacionales, ha sido considerada como una de las razones esenciales, si no la razón última, de su creación y subsistencia. El punto de partida jurídico para evaluar las actividades coercitivas de las organizaciones regionales en asuntos relativos al mantenimiento de la paz se encuentra básicamente en los artículos 51 y 53 de la Carta.

1) La regla general sobre el ejercicio de poderes coercitivos por los acuerdos regionales está escrita en el artículo 53 de la Carta:

"El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad."

Así, el CS puede utilizar los acuerdos regionales "para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad" convirtiéndolos, mediante una decisión adoptada en el marco del capítulo VII, en su brazo ejecutor "bajo su autoridad", es decir, manteniendo el CS el control de la acción. O autorizarlos a aplicar estas, con lo que el grado de delegación a los acuerdos regionales será mayor. La disposición prohíbe expresamente aplicar "medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad".

Si la acción que se quiere emprender a través de acuerdos regionales es susceptible de ser calificada como "medida coercitiva" necesitará de algún modo una autorización del CS, salvedad hecha de los supuestos de legítima defensa en el marco del artículo 51 de la Carta antes explicado. Su ejercicio queda subordinado a la previa opinión coincidente del CS sobre la oportunidad de adoptar tales medidas. En caso contrario, la acción del acuerdo regional escaparía al monopolio coercitivo que el artículo 53 establece en favor del CS, *Tertium non*

datur. El artículo 53 de la Carta ha sido, por tanto, un terreno propicio para plantear la batalla entre los favorables a la reserva, a favor de la ONU, de toda facultad coercitiva para el mantenimiento de la paz y aquellos convencidos de que la imposición de ciertas medidas coercitivas es una competencia compartida por los acuerdos regionales con la ONU. Dada la trascendencia de la contienda, las hidalgas espadas siguen en alto.

En líneas generales, la fórmula utilizada en el artículo 53 de la Carta ha suscitado dos exégesis diferenciadas sobre el alcance material de las medidas coercitivas aludidas. Una entiende la expresión en sentido amplio y otra en un sentido limitado. Más concretamente, dado que nadie discutía, hasta hace poco, que entre las medidas que debe autorizar el CS antes de ser aplicadas en virtud de acuerdos regionales está la amenaza o el uso de la fuerza prohibida por el artículo 2.4 de la Carta, el problema reside en determinar si aquella expresión incluye manifestaciones de la coacción de orden político o económico que no implican el uso de la fuerza armada. Desde la perspectiva extensiva, el campo semántico de las “medidas coercitivas” que determinan la aplicación de la regla de la autorización enunciada en el artículo 53 de la Carta incluye todas las medidas de carácter económico y político, no solo las medidas que implican el uso de la fuerza armada. A favor de esta visión se han invocado tanto los trabajos preparatorios de la Carta, el significado literal de la expresión, y ciertas disposiciones del texto de la Carta en las que se emplean términos similares, como por ejemplo, los artículos 2.5, 2.7, 5, y 50 de la Carta. Kelsen, al frente del primer sector doctrinal, se pronuncia en los siguientes términos con respecto al significado del término 'medida coercitiva' en el artículo 53 de la Carta:

"Article 41 determines the enforcement action not involving the use of armed force; the measures concerned have the character of reprisals. Article 42 determines the enforcement action involving the use of armed force; the measures concerned have the character of war. Both enforcement actions are to be performed by the members states, in conformity with the decisions taken by the Security Council under Articles 39, 41, and 42 (...) Both kinds of enforcement actions are centralized."

Ciertamente, desde esta lectura el artículo 53 de la Carta respondería a la perfección a consolidar una faceta destacable de la responsabilidad principal de la ONU en el mantenimiento de la paz. Para los autores que, como Kelsen, sostienen que el artículo 2.4 de la Carta limita también el poder de los Estados para adoptar individualmente medidas coercitivas de carácter económico o político, el artículo 53 de la Carta sería su corolario necesario y prohibiría también su aplicación de modo colectivo al margen de las decisiones de la ONU. Para otros autores dentro de este círculo doctrinal, que no comparten necesariamente la visión extensiva del artículo 2.4 de la Carta, el artículo 53 de la carta tendría un doble efecto. Por una parte, el de evitar el riesgo de disociación o conflicto entre la actividad de los órganos principales de la ONU en el ejercicio de sus funciones de arreglo pacífico de controversias (capítulo VI) o de orden coercitivo (capítulo VII) y las hipotéticas medidas coercitivas que quisieran ejercer de forma independiente los acuerdos regionales que concuriesen en el tratamiento de los mismos asuntos. Por otra, el de volver más sensata la acción coercitiva regional. Para estos autores, el hecho mismo de

que la acción coercitiva no armada regional sea una acción de carácter colectivo cambia suficientemente la naturaleza de la acción de presión que resulta más nociva u onerosa para sus destinatarios pasivos. Este cambio justificaría la necesidad de un control previo de idoneidad y proporcionalidad de la acción coercitiva, a través de la autorización de la ONU, que no resulta necesario, por el contrario, cuando nos enfrentamos a acciones de coerción aplicadas individualmente.

La otra hipótesis de trabajo, los que estiman que la expresión *medida coercitiva* debe limitarse a los supuestos de la ejecución de medidas que implican el uso de la fuerza armada, esto es, a las acciones que el CS puede tomar fundadas en el artículo 42 de la Carta, refutan la utilidad del recurso a los trabajos preparatorios de la Carta para aclarar el significado del artículo 53 de la carta, hacen hincapié en la falta de significado claro o unitario del término interpretado en el contexto de la Carta, recuerdan la interpretación más extendida del alcance limitado de la fuerza prohibida en el artículo 2.4 de la Carta, y apuestan por la práctica de los acuerdos regionales y del CS, desarrollada desde los años sesenta, para limitar el alcance material de las acciones sujetas a autorización. Esta opción, más impregnada de oportunismo político, supone que todas las acciones coercitivas que no impliquen el uso de la fuerza armada escapen al control previo del CS creando, de este modo, una competencia concurrente de los acuerdos regionales para adoptar medidas coercitivas no armadas en asuntos relativos al mantenimiento de la paz cuyos límites se deben perfilar adecuadamente. Solo sería necesario encontrar acomodo a estas acciones en el plano del derecho internacional general, bien sea entendiendo que se trata de contramedidas o retorsiones aplicadas colectivamente, bien se explican como medidas excepcionales de seguridad u orden público que eximen del cumplimiento de obligaciones convencionales o consuetudinarias. La práctica internacional se ha decantado ampliamente a favor de esta última interpretación, con la aceptación del CS de esta línea interpretativa que limita sus poderes frente a los acuerdos regionales.

Artículo 53

El artículo 53 deja otro frente abierto menos comentado. De nuevo leed con atención la disposición. Indica que "no se aplicarán" medidas coercitivas "en virtud de acuerdos regionales" o "por organismos regionales" sin la autorización del Consejo. Esta forma de disponer la necesidad de una autorización valida la posibilidad de que los acuerdos regionales mantengan la facultad de **adoptar** medidas coercitivas. Lo único que prohíbe el artículo 53 es que los Estados miembros de esa organización o esta misma den **aplicación** o **ejecución** a las medidas coercitivas adoptadas sin haber obtenido una autorización expresa del CS. La competencia o facultad para **adoptar** medidas coercitivas que no impliquen el uso de la fuerza en asuntos relativos al mantenimiento de la paz absorbería dos funciones al alcance de los acuerdos regionales. Primero, la función de la determinación de la existencia de las circunstancias que pueden dar origen a la imposición de las medidas coercitivas, esto es, proceder al acto de calificación que permite el ejercicio de la potestad de conformidad con el tratado constitutivo del acuerdo regional. Y segundo, la función de determinación de las medidas coercitivas que se corresponden a las circunstancias que suscitan la acción. Ambas acciones, de ordinario, coincidirán en el mismo acto decisorio.

¿Cabe un uso de la fuerza armada autorizado o aplicado por organizaciones regionales sin la autorización del CS? Solo si este uso de la fuerza armada no es contrario al artículo 2.4 de la Carta. Un caso claro sería la creación de operaciones de mantenimiento de la paz de cuño regional, siempre y cuando se desplieguen con el consentimiento del Estado donde han de ejercer sus funciones. En estos supuestos, es evidente que si el consentimiento del Estado donde se despliegan es válido, también lo será la acción armada regional que carece, obviamente, de carácter coercitivo pues no imponen un curso de acción al Estado. No serán válidas, sin la autorización previa del CS, otras formas de acción armada regional que –como la agresión de la OTAN contra Yugoslavia en la guerra de Kosovo en 1999– sin contar con una autorización previa del CS se amparen en la idea de la defensa de los derechos humanos o la instauración de un modelo político determinado –aunque se trate de la democracia. Estas acciones vulneran los artículos 2.4 y 53 de la Carta y socavan las bases constitucionales de la ONU, además de convertirse, por razón de los medios utilizados, en otra grave vulneración de los derechos humanos.

1) **La legítima defensa del artículo 51** es también una excepción general al artículo 53 de la Carta. Este principio general habilita a los Estados de forma individual o colectiva a ejercer la legítima defensa frente a un ataque armado. Los acuerdos regionales del tipo de las alianzas militares como la OTAN, son un modo válido jurídicamente de organizar anticipadamente la legítima defensa colectiva. Aunque esta disposición se encuentra en los extramuros del capítulo VIII de la Carta, la legítima defensa colectiva es una excepción a la regla contenida en el artículo 53, que obliga a los acuerdos regionales a recabar una autorización del CS antes de aplicar medidas coercitivas. Si se dan las condiciones del artículo 51 de la Carta, una organización regional puede invocar la legítima defensa como causa que excluye la ilicitud de una acción coercitiva contra un Estado miembro de la propia organización regional o contra un tercero.

7. Conclusiones

La suerte de la Sociedad de Naciones y de las Naciones Unidas ha sido dispar. De la Sociedad de Naciones siempre se habla en términos de fracaso del cumplimiento de su objetivo principal. En apariencia, la prueba irrefutable sería su incapacidad para evitar la Segunda Guerra Mundial –además de otras omisiones dolosas como su abstención en la Guerra Civil española (1936-1939). En cuestiones estrictamente relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, la ONU tiene por su parte una cuenta de resultados dispar.

La regulación de la producción de armamento perseguido en el artículo 26 de la Carta –tendente al desarme mundial– es una quimera. Su capacidad para impulsar el arreglo pacífico de controversias en asuntos que hicieran peligrar la paz y seguridad internacionales ha alcanzado éxitos diplomáticos notables –aunque escasamente publicitados–. Pero por desgracia suelen cotizar siempre más al alza en los mercados de la información sus fracasos rotundos (la situación de Palestina pendiente de solución definitiva desde 1948). Y, por su parte, el sistema de seguridad colectiva ha pasado, al vaivén de la estructura política mundial, por fases muy diversas. Una primera de hibernación a que fue sometido durante la Guerra Fría. El despertar bullicioso de los noventa del siglo pasado, demasiado confiado en la idea de que, sin más, la superación de la división ideológica del mundo daría lugar a un largo período de concordia entre Estados. Y el aterrizaje rápido en el actual momento capitidisminución de su posición en la organización de la paz y seguridad mundial causado por la actitud despreciativa de los EE. UU. hacia esta institución, confiado en su omnipotencia como única superpotencia mundial después de la caída de la URSS, y la persecución no morigerada por las grandes potencias de su interés nacional, situado una y otra vez por encima del avance de intereses generales de modo deliberativo, como exige la lógica interna que anima la creación y funcionamiento de la ONU.

No se debe perder de vista, sin embargo, que hablar del fracaso de la Sociedad de Naciones o de la ONU es la fórmula preferida de desprestigio de ambas instituciones utilizada por aquellos que más hacen para socavar su funcionamiento. La deconstrucción analítica de la expresión "el fracaso de la ONU" (o "el fracaso de la Sociedad de Naciones") siempre conduce a los mismos responsables, los causantes del fracaso, los que en definitiva fracasan pero señalan a la ONU con su cínico dedo acusador: los Estados que vuelven inoperantes estos instrumentos, creados con el concurso de su voluntad para la cooperación multilateral, pero que los ven, al cabo de poco, como entidades incómodas que limitan su poder individual para acomodar la realidad internacional a in-

tereses nacionales más inmediatos. Y muy en especial, las grandes potencias de cada momento histórico, cuya volubilidad política y rivalidad por el poder determina la inoperatividad principal de la organización.

Para estos Estados, aventar el fracaso de la ONU es una maniobra de distracción interesada de cara a la opinión pública, que sirve para alejar de su esfera de decisión directa la capacidad de volverla útil a la causa del interés general, abandonado desde su más tierna infancia por otros intereses nacionales menos confesables, y liberarse de su responsabilidad principal de velar, mediante el diálogo constructivo con otros Estados, por el mantenimiento de la paz mundial.

Bibliografía

Kelsen, H. (1948). "Collective Security and Collective Self Defense under the Charter of the United Nations". *American Journal of International Law* (vol. 42, págs. 783-706).

Kelsen, H. (1951). "Is The North Atlantic Treaty a regional arrangement?". *American Journal of International Law* (vol. 45, pág. 162-164).

Kelsen, H. (1951). *The Law of the United Nations*. Nueva York: Frederick A. Praeger.

Kelsen, H. (1951). *Recent Trends in the Law of the United Nations*. Nueva York: Frederick A. Praeger. Luck, Edward C. (2006). *UN Security Council. Practice and Promise*. Nueva York: Routledge.

Sánchez Sánchez, V. M. (2005). *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales para el mantenimiento de la paz. Medidas que no implican el uso de la fuerza armada*. Barcelona: J. M. Bosch.

Weiss, T. G.; Daws, S. (eds.) (2007). *The Oxford Handbook of the United Nations*. Oxford: Oxford University Press.

