

**NUEVO ORDEN MUNDIAL
Y MANTENIMIENTO DE LA PAZ
Y SEGURIDAD INTERNACIONALES**

por JORGE CARDONA LLORENS

SUMARIO

I. INTRODUCCION

II. EL ORDEN INTERNACIONAL TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

1. Los principios del orden internacional durante el período de guerra fría
2. Los mecanismos de garantía

III. LA NUEVA SITUACION INTERNACIONAL Y LA PROCLAMACION DEL «NUEVO ORDEN MUNDIAL»

1. Los principios del orden internacional tras la guerra fría
2. Los mecanismos de garantía del Nuevo Orden

- A) *El reforzamiento del papel asignado al Secretario General de Naciones Unidas*
- B) *La ampliación de funciones de las operaciones para el Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas*
- C) *La revitalización del capítulo VIII de la Carta en relación a los acuerdos u organismos regionales en el arreglo de controversias y el mantenimiento de la paz*
- D) *La revitalización del capítulo VII de la Carta y la nueva función legitimadora del Consejo de Seguridad*

IV. CONCLUSION

I. INTRODUCCION

El 16 de enero de 1991, el presidente de los Estados Unidos de América, Sr. Bush, anunciaba el inicio de las hostilidades contra las fuerzas de Irak ocupantes del territorio de Kuwait. En el discurso dirigido a su nación señalaba en terminos grandilocuentes:

This is a historic moment. We have, in this past year, made great progress in ending the long era of conflict and Cold War. We have before us the opportunity to forge, for ourselves and for future generations, a new world order—a world where the rule of law, not the law of the jungle, governs the conduct of nations.

When we are successful—and we will be—we have a real chance at this new world order—an order in which a credible United Nations can use its peacekeeping role to fulfill the promise and vision of the UN's founders¹.

La expresión *Nuevo Orden Mundial*, acompañada del éxito militar en el conflicto de Kuwait, quedará acuñada y empezará a ser utilizada con profusión a partir de esa fecha.

En su origen este «nuevo orden mundial» parece centrarse en una de las cuestiones clave para la comunidad internacional: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. No obstante, el desarrollo posterior va a señalar una vocación integradora del mismo, en el que pretenden incluirse el conjunto de relaciones internacionales posteriores a la guerra fría.

En este sentido, es especialmente relevante el Documento Final de la Décima Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países No Alineados celebrada en Yakarta del 1 al 6 de septiembre de 1992², que incluye el *Mensaje de Yakarta: Llamamiento a la acción colectiva y a la democratización de las relaciones internacionales* y en el que los Jefes de Estado y de Gobierno del Movimiento, tras afirmar que «representamos a la gran mayoría de la humanidad», señalan:

Esta nueva era en las relaciones ha renovado las esperanzas de establecer un orden internacional nuevo y equitativo, y de lograr una paz estable, la seguridad común y la justicia social y económica³.

¹ Ver texto en *U.S. Department of State Dispatch*, 1991, vol. 2, n. 3, p. 38.

² El Documento Final y las Declaraciones adoptadas en la cumbre de Yakarta fue presentado como documento oficial del Consejo de Seguridad y de 52 puntos del orden del día de la Asamblea General de Naciones Unidas por el embajador de Indonesia que ostenta la presidencia del Movimiento (Doc. N.U. A/47/675 y S/24816, de 18 de noviembre de 1992).

³ Mensaje de Yakarta, párr. 5.

y concluyen que:

El Movimiento se compromete a dar forma a un nuevo orden internacional libre de guerras, pobreza, intolerancia e injusticia, un mundo basado en los principios de la coexistencia pacífica y la interdependencia auténtica, un mundo en que se tome en cuenta la diversidad de los sistemas sociales y las culturas. Que sea reflejo de los intereses generales y no individuales. Y para ello las Naciones Unidas han de desempeñar un papel central e insustituible⁴.

Pese a esa vocación integradora del nuevo orden que se propone, en el presente curso pretendemos centrarnos en las repercusiones que el mismo está teniendo en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Para una mejor comprensión del enfoque permítasenos dos precisiones previas:

a) En primer lugar, pese a la innegable y tangible vinculación entre la ciencia de las relaciones internacionales y la ciencia del derecho internacional, el presente curso pretende realizar el análisis del objeto de estudio desde esta última. Así, con independencia de la necesidad de tener en cuenta los factores políticos, sociológicos, económicos, etc., y dentro de los límites que supone el análisis jurídico de un proceso de transformación cuando éste está todavía dándose, la perspectiva que pretendemos dar a este curso es la jurídica.

b) En segundo lugar, y como ha sido señalado, «la paz y la seguridad internacionales son en la actualidad un valor incorporado al Derecho Internacional, cuya referencia aparece como justificación de gran parte de sus normas e, incluso, virtualmente como instancia legitimadora de todo el sistema jurídico internacional, desde sus principios generales a los mecanismos para su aplicación y cumplimiento»⁵. Ello supone que el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales presupone unos principios fundamentales del orden internacional y unos mecanismos que garantizan y hacen efectivos esos principios. Una correcta comprensión de la «novedad» del orden internacional anunciado supondrá, por tanto, un conocimiento previo del «viejo» orden, con sus principios y mecanismos de garantía, a fin de comprobar dónde incide la proclamada y pretendida novedad: si en los principios, en los mecanismos de garantía, en ambos o en ninguno.

⁴ *Ibidem*, párr. 27.

⁵ V. ABELLÁN HONRUBIA: «La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política», en *Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Madrid, 1993, p. 3.

II EL ORDEN INTERNACIONAL TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Los Estados Aliados en la Segunda Guerra Mundial, antes incluso de que terminara el conflicto bélico, consideraron la necesidad de crear un «nuevo orden mundial» que pudiera garantizar el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales a las generaciones futuras. Desde la Declaración de los Aliados, firmada en Londres el 12 de junio de 1941 por representantes de 14 países, hasta la Conferencia de San Francisco, celebrada entre los días 25 de abril y 16 de junio de 1945, se sucedieron una serie de reuniones, conferencias y declaraciones⁶ que fueron delimitando el esquema de ese «nuevo orden» plasmado en la Carta que crea la Organización de las Naciones Unidas.

Conforme al artículo primero de la Carta, la finalidad principal de la Organización es «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».

Para todo ello, la Organización y sus Miembros deberán proceder conforme a una serie de principios enumerados en el artículo 2 de la Carta, indicándose expresamente en su apartado 6 que «la Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales».

Dentro del esquema de la Carta, corresponde a la Asamblea General, órgano político de representación universal, «considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de armamentos, y podrá también hacer recomendaciones sobre tales principios a los Miembros o al Consejo de Seguridad o a éste y aquéllos»⁷.

Igualmente, la Asamblea General puede discutir cualquier cuestión concreta relativa al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales que se presente a su consideración⁸. Ahora bien, ante esas situaciones concretas relativas a una controversia o situación la Asamblea General se encuentra con dos límites: en primer lugar, no realizará recomendación alguna sobre la misma cuando el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna la Carta con respecto a esa

⁶ Entre ellas cabría destacar la *Carta del Atlántico* de 14 de agosto de 1941, firmada por Roosevelt y Churchill «en un lugar del Atlántico»; la *Declaración de las Naciones Unidas* o Declaración de Washington suscrita por 26 Estados el 1 de enero de 1942; la *Declaración de Moscú* firmada por los representantes de EEUU, Reino Unido, URSS y China el 30 de octubre de 1943; la *Declaración de Teherán* de 1 de diciembre de 1943; la Conferencia de expertos celebrada en Dumbarton Oaks del 21 de agosto al 7 de octubre de 1944; o la Conferencia de Yalta celebrada entre los días 5 al 12 de febrero de 1945.

⁷ Art. 11-1 de la Carta.

⁸ Art. 11-2 de la Carta.

controversia o situación⁹; en segundo lugar, toda cuestión concreta que discuta la Asamblea General con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla¹⁰.

Este límite puesto a las competencias de la Asamblea General viene explicado por cuanto, «a fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas», sus Miembros confieren la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales al Consejo de Seguridad, indicándose además expresamente que los Estados Miembros de la Organización «reconocen que el Consejo de Seguridad actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad»¹¹. Eso sí, «en el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los propósitos y Principios de las Naciones Unidas»¹².

De esta forma, se establece en la Carta «un equilibrio político a fin de garantizar la universalidad y la continuidad de la Organización: esto es, la representación universal a través de la Asamblea General y el respeto a los intereses particulares de las grandes potencias a través del Consejo de Seguridad»¹³. Es en el seno del órgano de representación universal donde se debaten, consideran y formulan los principios generales. Es el órgano donde se respetan los intereses particulares de las grandes potencias —respeto previsto y querido por la Carta— el encargado de llevar a cabo la acción para la salvaguardia de esos principios manteniendo la paz y seguridad internacionales.

Por último, aunque se prevé 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, éstos se subordinan en el capítulo VIII de la Carta al Consejo de Seguridad, que debe dar su autorización para cualquier medida coercitiva.

Como es sabido, el «orden mundial» trazado teóricamente sobre estos presupuestos sufrió, por diversas causas, una quiebra respecto del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Entre las causas fundamentales pueden destacarse:

a) el reparto del planeta en áreas de influencia entre las grandes potencias (con la consiguiente división de la comunidad internacional en concepciones ideológicas irreconciliables);

b) la situación de guerra fría y enfrentamiento entre ellas, y

c) el desarrollo de un proceso descolonizador que supuso la creación de más de cien Estados que aportaban una multiculturalidad y una diversidad de situaciones como no había conocido nunca la comunidad internacional.

Todo ello se reflejará, necesariamente, tanto en los principios como en los mecanismos de garantía del orden internacional.

⁹ Art. 12 de la Carta.

¹⁰ Art. 11-3 de la Carta.

¹¹ Art. 24 de la Carta de las Naciones Unidas.

¹² Art. 24-2.

¹³ V. ABELLÁN: «La ampliación de...», *op. cit.*, p. 17.

1. Los principios del orden internacional durante el período de guerra fría

La Asamblea General, órgano de representación universal y con competencia para debatir los principios, va a tener en su seno, durante el período de la guerra fría, una doble tensión: por un lado, el enfrentamiento entre el bloque oriental y el occidental, por otro lado, la cada vez mayor presión de los Estados que acceden a la independencia y que plantean nuevas visiones, nuevos valores, nuevas preocupaciones al seno de una Asamblea General cada vez más multicultural, heterogénea y universal.

Esta doble tensión va a irse reflejando en el debate y consideración de los principios por parte de este órgano en el que si el grupo occidental, mayoritario la primera década, dejó su huella en la Declaración Universal de Derechos del Hombre aprobada por la Resolución 217 (III), de 10 de diciembre de 1948, más tarde será la nueva mayoría quien reflejará los nuevos valores como es el caso de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, aprobada por la Resolución 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960¹⁴, o en la Declaración sobre la soberanía permanente sobre las riquezas y recursos naturales, aprobada en la Resolución 1803 (XVII) de 25 de noviembre de 1966, o en la Carta de Derechos y Deberes económicos de los Estados, aprobada por la Resolución 3281 (XXIX), de 12 de diciembre de 1974.

A los veinticinco años de la creación de la Organización, en un esfuerzo de consenso de la comunidad internacional de entonces se aprobó la *Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, a través de la Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970. En la misma, y pese a su título, se produce una evolución respecto a los principios proclamados en el artículo 2 de la Carta en la medida en que se proclaman y desarrollan principios que no estaban en la Carta, se obvia algún principio del artículo 2 y se reiteran otros¹⁵.

La aprobación de la Res. 2625 (XXV) por aclamación de todos los Miembros de Naciones Unidas permite afirmar el acuerdo de los Estados en la consideración de su contenido como los principios constitucionales del orden internacional durante este período histórico.

Estos principios son siete:

- 1) La abstención del recurso a la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

¹⁴ En la que la Asamblea General hizo que la igualdad de derechos y la libre determinación dejara de ser un propósito de las Naciones Unidas (tal y como aparece regulado en el art. 1 de la Carta) para convertirse en un principio estructural del orden internacional. Vid. J. A. CARRILLO SALCEDO: «Las Naciones Unidas ante la década de los noventa», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1990, p. 24.

¹⁵ Sobre las relaciones entre el art. 2 de la Carta y los principios contenidos en la Resolución 2625 (XXV), vid., entre otros, V. ABELLÁN HONRUBIA: *Naciones Unidas y los Principios de la Coexistencia Pacífica*, Madrid, 1975; G. ARANGIO-RUIZ: «The Normative Role of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations», *R. des C.*, 1972-III, pp. 419 ss.; M. SAHOVIC: «Codification des Principes de Droit International des relations amicales et de la coopération des Etats», *R. des C.*, 1972-III, pp. 249 ss.

- 2) El arreglo de controversias entre los Estados por medios pacíficos.
- 3) La obligación de no intervenir en los asuntos que son de jurisdicción interna de los Estados.
- 4) La obligación de los Estados de cooperar entre sí.
- 5) La igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos.
- 6) La igualdad soberana de los Estados.
- 7) El cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas por los Estados.

Aunque estos principios van a desarrollarse en resoluciones concretas referidas a cada uno de ellos, podemos considerar el enunciado y contenido de los mismos según la Res. 2625 (XXV) como el generalmente aceptado¹⁶.

No debemos suponer, sin embargo, que los principios proclamados en la Res. 2625 (XXV) quedan invariables y exclusivos durante este período histórico de guerra fría. A modo de ejemplo, la convocatoria de la Conferencia sobre el medio humano en Estocolmo en 1972 y la aprobación en su seno de la *Declaración sobre el Medio Humano* suponen una pequeña aportación en esta época a nuevos valores que pretenden acercarse a la consideración de principios del orden mundial.

Siendo el enfrentamiento ideológico entre las concepciones occidental y oriental el principal obstáculo para el desarrollo de los principios, aparece de especial importancia el foro de discusión de ambas concepciones que se abre desde mediados de la década de los 70 como consecuencia de la distensión en el seno de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa. Así es especialmente relevante la *Declaración sobre los principios rectores de las relaciones entre los Estados participantes* adoptada en 1975 en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa celebrada en Helsinki. En esta declaración, adoptada por todos los Estados europeos salvo Albania, más los Estados Unidos y Canadá, se recogen además de los siete principios de la resolución 2625 (XXV), otros tres que son:

- 1) La inviolabilidad de las fronteras
- 2) La integridad territorial de los Estados
- 3) El respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia.

Los dos primeros se encontraban ya en la Resolución 2625 (XXV) como corolarios de los principios de igualdad soberana y de prohibición del uso de la fuerza. El tercero supone, sin embargo, una ampliación de los valores considerados fundamentales y comunes de la comunidad internacional, pues, aunque la Resolución 2625 (XXV), al desarrollar la obligación de los Estados de cooperar entre sí, habla de la cooperación en la promoción del respeto universal de los derechos humanos, la emer-

¹⁶ Como señaló el Tribunal Internacional de Justicia en el asunto de Nicaragua contra Estados Unidos de 1986, la aceptación generalizada de la Resolución 2625 (XXV) «il peut s'interpréter comme une adhésion à la valeur de la règle ou de la série de règles déclarées par la résolution et prises en elles-mêmes» (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, fond arrêt, CIJ, *Recueil*, 1986, p. 100, par. 188).

gencia de los derechos humanos como principio autónomo del orden internacional supone una aportación nueva de esta Declaración de Helsinki, y la culminación de un lento proceso de consolidación de este valor que iniciará una nueva proyección tras la guerra fría.

El análisis de la práctica internacional durante la época de la guerra fría nos muestra cómo el órgano encargado de calificar un hecho o situación como una amenaza de la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión —el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas—, con todas las limitaciones de actuación que veremos en el apartado siguiente, se ha centrado exclusivamente en atentados graves a estos principios para calificar una situación como amenaza de la paz y, por tanto, al orden internacional establecido.

2. Los mecanismos de garantía

En el sistema de seguridad colectiva diseñado en la Carta, el primer paso que se debe dar antes de que ningún mecanismo de garantía del orden establecido pueda funcionar es el de la calificación del hecho como amenaza de la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. En otras palabras, la calificación de la situación como peligrosa, amenazante, para el orden internacional, quebrantadora del orden o abiertamente contraria al mismo.

Todo juicio es una operación atribuida normalmente al juez. Sin embargo, el sistema de jurisdicción voluntaria basado en la reciprocidad establecido respecto del Tribunal Internacional de Justicia provoca que sólo pueda ser juzgado por éste aquel Estado que previamente haya aceptado correr ese riesgo y siempre y cuando, además de atentar contra el orden de paz establecido, haya producido un perjuicio jurídico a otro Estado que también haya corrido ese riesgo y esté dispuesto a acudir al Tribunal. Esta situación reduce considerablemente las posibilidades de actuación de la jurisdicción internacional.

Siendo, en el esquema de la Carta, el Consejo de Seguridad el órgano encargado de *actuar* en garantía del orden, es lógica la previsión del art. 39 de la Carta según el cual «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 la paz y la seguridad internacionales». Esta determinación no es, pues, más que un requisito previo para la acción. Se refiere exclusivamente a los hechos. Pero no se limita a constatar lo que ha pasado. Supone también una apreciación de los hechos que el Consejo de Seguridad debe de *calificar*.

Como ha señalado el profesor VIRALLY, «la operación intelectual realizada por el Consejo de Seguridad no es muy diferente de la que realizaría un Tribunal. Si es necesario hablar en este caso de un juicio político es porque el órgano que se pronuncia es un órgano político y porque las motivaciones de sus miembros corren el riesgo de ser más políticas (es decir, inspiradas por reglas o conceptos políticos) que jurídicas (es decir, inspiradas por reglas o conceptos jurídicos). En esto se diferencia de un proceso judicial. Es sin embargo un juicio en derecho, puesto que tiene por finalidad

una calificación jurídica, de la que serán extraídas consecuencias jurídicas: en efecto, si bien es cierto que el juicio realizado no tiene el efecto de cosa juzgada (reservado a las decisiones judiciales), si tendrá por efecto conferir al Consejo de Seguridad el derecho a adoptar medidas que la Carta no le habría autorizado a decidir si los hechos no hubieran sido así calificados»¹⁷.

Ahora bien, a la hora de analizar la práctica del Consejo de Seguridad respecto a estas calificaciones durante la época de la guerra fría, debe realizarse una serie de precisiones provocadas, principalmente, por dos motivos: el empirismo y pragmatismo inherente a toda la actividad de las Naciones Unidas y, especialmente, del Consejo de Seguridad y, en segundo lugar, la situación de hegemonía y enfrentamiento entre las grandes potencias que dificultó, en gran medida, la actividad de este órgano.

Así, en primer lugar, debemos señalar que la calificación formal de la situación como amenaza de la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión no es requisito esencial para que el Consejo de Seguridad se ocupe de una situación. Si bien es necesario que la situación se encuentre en una de estas tres hipótesis para que puedan ser utilizados los poderes del capítulo VII, las divergencias de puntos de vista de sus miembros explican la discreción que ha tenido el Consejo de Seguridad para calificar. No obstante, si el Consejo de Seguridad actúa en el ámbito del capítulo VII debe presumirse que ha admitido implícitamente que se encontraba frente a una de las tres situaciones definidas en el art. 39¹⁸.

Sin embargo, la calificación de situaciones con términos que expresan la misma idea pero con palabras distintas ha sido utilizada, precisamente, para evitar que el Consejo de Seguridad actuara en virtud del capítulo VII¹⁹.

Esta precisión está íntimamente vinculada con la siguiente, y última, relativa a la diferenciación que en esta época encontramos entre calificaciones y condenas del Consejo de Seguridad. Si la calificación es el paso previo a la actuación, calificar y

¹⁷ M. VIRALLY: *L'Organisation Mondiale*, París, 1972, p. 453

¹⁸ En este sentido, M. VIRALLY: *op. cit.*, p. 453. Igualmente, G. COHEN JONATHAN, en su comentario al art. 39 de la Carta incluido en *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article* (COT et PELLET eds.), París, 1985, p. 654. Entre los posibles ejemplos pueden citarse las recomendaciones realizadas por el Consejo en los casos del *apartheid* en Sudáfrica o de las colonias portuguesas, adoptadas aparentemente en virtud del capítulo VII sin que esas situaciones se hayan calificado formalmente de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Debemos destacar, no obstante, que el Consejo de Seguridad sí ha considerado necesaria la calificación formal antes de «decidir» (en el sentido del art. 25) cualquier medida [así lo hizo en la resolución 54 (1948) sobre Palestina o en la 232 (1966) sobre Rodesia del Sur]. La única excepción de sanciones decididas sin calificación explícita ha sido en relación con la situación en Namibia, en las Resoluciones 283 (1970) y 566 (1985), en que el Consejo de Seguridad utiliza como fundamento la responsabilidad especial de las Naciones Unidas respecto al territorio de Namibia y su pueblo, en virtud del plan de arreglo de la situación de Namibia adoptado por el Consejo de Seguridad en la resolución 435 (1978). Vid. las interesantes consideraciones que hace al respecto la profesora ABELLÁN en su artículo «La ampliación del concepto de...», *cit.*, p. 7.

¹⁹ Son muchísimas las resoluciones del Consejo de Seguridad donde califica los hechos de «amenaza potencial a la paz y seguridad internacionales», «amenaza real a la seguridad y a la soberanía de los Estados», «pone en peligro la paz y seguridad internacionales», «es un serio obstáculo para el logro de la paz», etc. [vid., entre otras muchas, las Resoluciones 181 (1963), 182 (1963), 282 (1970), 290 (1970), 465 (1980), 487 (1981), etc.

no actuar sería un contrasentido. Por ello, ante situaciones en las que, por la división entre sus miembros, el Consejo de Seguridad vea que no podía actuar, la condena de la situación se convertía en el sustituto de la acción, procurando evitar la calificación formal en los términos del art. 39. Ahora bien, esta competencia de discutir sobre una situación, en su caso realizar condenas públicas y hacer recomendaciones está atribuida, como vimos, a la Asamblea General que tiene como únicos límites abstenerse de realizar recomendaciones cuando el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna la Carta respecto a la controversia o situación (es decir, esté realizando «acciones») y referir la situación al Consejo de Seguridad cuando ésta requiera «acción».

Vemos por tanto cómo, durante la época de la guerra fría, el Consejo de Seguridad «rebaja» frecuentemente sus competencias en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales al nivel de la Asamblea General²⁰.

Ello no obstante, y con las precisiones realizadas, debemos destacar que el Consejo de Seguridad ha calificado, ha actuado sin calificar (recomendando), o ha condenado atentados a los principios que veíamos como configuradores del orden internacional durante esta época. Así, el Consejo de Seguridad ha calificado como tales algunos actos de agresión (violación del principio de prohibición del uso de la fuerza)²¹, intervenciones armadas (violaciones del mismo principio, más el de soberanía del Estado e integridad territorial), atentados al principio de libre determinación de los pueblos²², injerencias en asuntos internos²³, y sólo en los últimos años de la guerra fría, al consagrarse como universales algunos principios elementales humanitarios, se ha aproximado a calificar como amenaza a la paz y seguridad internacionales algunas violaciones masivas de derechos humanos²⁴.

²⁰ Por contra, y provocada precisamente por este fenómeno, la Asamblea General pretenderá «elevar» sus competencias al nivel del Consejo de Seguridad, calificando situaciones en los términos del art. 39 e intentando atribuirse la competencia de acción, a través de la Resolución 377 (V), *Unión Pro Paz*, cuando el Consejo de Seguridad esté paralizado por el veto de un Miembro permanente.

²¹ La calificación más clara se produjo en las Resoluciones 82 (1950) y 83 (1950) sobre Corea. No obstante, en diversos términos se han producido también calificaciones ante violaciones de este principio en muchísimas otras ocasiones. Por fijarnos sólo en los últimos años se pueden citar las Resoluciones 475 (1980) respecto de las agresiones de Sudáfrica a Angola, 487 (1981) por la agresión israelí a las instalaciones nucleares iraquíes, 545 (1983), 546 (1984), 567 (1985), 568 (1985), 571 (1985), 574 (1985), 580 (1985) y 581 (1986), todas ellas relativas a actos de agresión de Sudáfrica contra Angola, Bostwana y Leshoto.

²² Destacan, en primer lugar, las resoluciones 217 (1965) y 232 (1966) sobre Rodesia del Sur, donde el Consejo de Seguridad cita expresamente la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General como fundamento jurídico del principio violado, manifestando de esta forma la correlación entre el órgano que considera los principios (la Asamblea General) y el encargado de actuar para garantizarlos (el Consejo de Seguridad). Junto a ellas, pero sin la calificación explícita del art. 39, pueden verse también, entre otras, las Resoluciones 301 (1971), 439 (1978), 532 (1983), 539 (1983) o 566 (1985) sobre la ocupación ilegal de Namibia, o las Resoluciones 465 (1980) ó 497 (1981) sobre los territorios ocupados palestinos.

²³ Ver, entre otras, las Resoluciones 541 (1983) ó 550 (1984) sobre la intervención turca a raíz de la secesión del denominado «Estado turco-chipriota».

²⁴ Los ejemplos más numerosos y que obvian la cita expresa de resoluciones son los relativos al *apartheid* en Sudáfrica. No obstante, debe señalarse que el Consejo de Seguridad ha sido siempre muy prudente en este ámbito, evitando siempre las calificaciones del art. 39 de la Carta, si bien se refiere explícitamente a la Declaración Universal de Derechos del Hombre [Resolución 217 (III) de la Asamblea General] manifestando de nuevo el equilibrio entre ambos órganos. Vid. las Resoluciones 182 (1963), 282 (1970) y 311 (1972).

Ahora bien, como antes decíamos, la situación de enfrentamiento característica de esta época impedía al Consejo de Seguridad, en la mayor parte de los casos, llevar a cabo acciones para mantener o restablecer esa paz y seguridad internacionales.

La ineficacia que aquejó al Consejo de Seguridad durante esta época, con la consiguiente ausencia de un órgano capaz de mantener la paz y la seguridad internacionales, intentó ser paliada de diversas formas desde dentro y desde fuera de la Organización de las Naciones Unidas.

Desde dentro de la Organización se llevaron a cabo, entre otras, iniciativas como la Resolución 377 (V) de la Asamblea General, de 3 de noviembre de 1950, conocida por *Unión pro paz*, y de dudosa legalidad, en la que este órgano se atribuía la responsabilidad para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales cuando el Consejo de Seguridad se encontrara paralizado por el ejercicio del derecho de veto por una de las cinco potencias; o la creación de las *Operaciones para el Mantenimiento de la Paz* (conocidas popularmente como «casco azul»), basadas en los principios de prevención de conflictos y en el acuerdo previo de las partes interesadas.

Desde fuera de la Organización, la situación de directorio de las superpotencias propició, entre otras consecuencias, la aparición de *alianzas político-militares* bajo la hegemonía de una de las grandes potencias, tergiversando, de esta forma, por completo el capítulo VIII de la Carta al utilizar los acuerdos regionales como sustituto del sistema de seguridad colectiva en lugar de integrarlos en el mismo²⁵; o la argumentación por diversos Estados y autores de que, bloqueado el Consejo de Seguridad por el ejercicio del derecho de veto y la situación de enfrentamiento, los Estados se veían en la situación de volver a asumir la responsabilidad transferida a este órgano y se encontraban *exonerados de la obligación de no usar la fuerza* en las relaciones internacionales.

El sistema de garantía así remodelado resultaba incapaz de solventar las crisis que aparecían en las relaciones internacionales que, de esta forma, quedaban enquistadas sin solución.

III. LA NUEVA SITUACION INTERNACIONAL Y LA PROCLAMACION DEL «NUEVO ORDEN MUNDIAL»

La idea de la necesidad de un *Nuevo Orden Mundial* germinó y se desarrolló a gran velocidad en un caldo de cultivo especialmente idóneo como consecuencia de diversos factores entre los que cabe destacar:

- a) los profundos cambios que se habían producido en los últimos 45 años y que el enfrentamiento entre bloques no había permitido asimilar por completo,
- b) los cambios cualitativos (y cuantitativos en cuanto al número de nuevos Estados) producidos en la comunidad internacional en el fin de la década de los 80 y principios de los 90,

²⁵ Ver las indicaciones que realizamos *infra* al hablar de los acuerdos regionales en el nuevo orden.

c) un «orden internacional» fracasado en su concepción original y mal parcheado por la práctica.

Junto a esos cambios estructurales del medio social internacional, los cambios provocados por el derrumbe del imperio soviético distaban de ser pacíficos, provocando en muchos casos crisis internas e internacionales de diversas gradaciones no exentas en ocasiones de amenazas o quebrantamientos de la paz y seguridad internacionales. A ello hay que añadir la fuerte emergencia de concepciones ideológicas o de tensiones que habían estado hasta estas fechas aletargadas por la presión de un enfrentamiento ideológico y político entre bloques que, pese a estar basado en el miedo, no dejaba de suponer un componente de equilibrio en las relaciones internacionales.

De esta forma, la coincidencia de profundos cambios estructurales en el medio social internacional y de preocupantes amenazas o quebrantamientos de la paz y seguridad internacionales con una creciente inestabilidad en las relaciones internacionales, provocaron que la proclamación de ese «Nuevo Orden Mundial» se centrara, precisamente, en un *nuevo orden para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*.

Ahora bien, ¿en que consiste ese «nuevo orden»? ¿supone una *tabula rasa* respecto del orden anterior, o se proclama como modificación del existente? ¿la «novedad» se refiere a los principios en que se basa o a los procedimientos para aplicar los principios?

Para realizar un análisis de cuáles son las «novedades» del orden mundial propuesto deberemos fijarnos, a través de las declaraciones de los Estados y de la práctica internacional de los dos últimos años, en cómo ha afectado la nueva situación internacional, por un lado, a los principios y, por otro lado, a los mecanismos de garantía.

1. Los principios del orden internacional tras la guerra fría

Como vimos en la primera parte, el hecho de que el enfrentamiento ideológico entre las concepciones occidental y socialista fuera uno de los ejes fundamentales que marcaron la época de la guerra fría convertía la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa en uno de los foros donde encontrar el consenso sobre los principios del orden internacional. Siendo el derrumbe del bloque socialista un factor clave y fundamental del cambio producido, es lógico que sea también en este foro donde encontremos los primeros indicios de cambio en los «*principios del nuevo orden*». Así, en la cumbre de la CSCE celebrada en París del 19 al 21 de noviembre de 1990 se firmaron dos documentos especialmente importantes para nuestra materia: 1) la *Declaración conjunta de Veintidós Estados*, de 19 de noviembre de 1990, firmada por los 22 Estados miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia, en la que declaran formal y solemnemente que «ya no son adversarios»; y 2) la *Carta de París para una nueva Europa* de 21 de noviembre de 1990, firmada por los treinta y cuatro países que, entonces, componían la CSCE.

En ambos textos se reiteran de forma genérica los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración de Helsinki, pero es llamativo que en el desarrollo de los mismos tan sólo se expliciten algunos de esos principios, obviándose las referencias expresas a otros e incluyéndose nuevos valores para los que se hace un llamamiento a todos y cada uno de los Estados del mundo en favor de su protección y avance.

De esta forma, de los Diez Principios del Acta Final de Helsinki se explicitan y refuerzan exclusivamente:

- 1) La abstención del recurso a la amenaza o el uso de la fuerza.
- 2) El arreglo pacífico de controversias.
- 3) La protección de los derechos humanos y libertades fundamentales.
- 4) La igualdad de derechos de los pueblos y su derecho a la autodeterminación.
- 5) La integridad territorial de los Estados.
- 6) La cooperación entre los Estados.
- 7) El cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el Derecho Internacional.

Junto a estos principios, la Carta de París hace referencias explícitas a:

- 1) El fortalecimiento de la confianza y seguridad entre los Estados y el fomento del control de armamento y el desarme²⁶.
- 2) La adhesión a los valores democráticos.
- 3) El desarrollo de economías de mercado para un crecimiento económico sostenible, con prosperidad, justicia social, expansión de empleo, y uso eficaz de los recursos económicos.
- 4) La responsabilidad en la preservación del medio ambiente²⁷.

Por el contrario, no son citados expresamente los siguientes principios:

²⁶ Sin lugar a dudas, el control de armamentos y el desarme no es un valor nuevo en el orden internacional. Al margen de su consideración en la época de la Sociedad de Naciones, la Carta de las Naciones Unidas lo recoge como objetivo central, considerando explícitamente los principios que rigen el desarme y el control de armamentos dentro de los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (art. 11-1 de la Carta). Igualmente, en la Resolución 2625 (XXV) encontramos referencias al desarme general y completo dentro del principio de prohibición del uso de la fuerza, y también aparecen referencias en la Carta de Helsinki. La novedad en esta ocasión surge de su consideración autónoma, perdida en la práctica desde la redacción de la Carta, y del fortalecimiento que se pretende darle.

²⁷ Tampoco es este un valor nuevo en el orden internacional. Como hemos señalado en la primera parte, especialmente desde la Conferencia de Estocolmo de 1972, la protección del medio ambiente ha ido abriéndose paso poco a poco entre los valores del orden internacional. Pero a finales de la década de los 80 se encontraba todavía lejos de su consideración como valor integrante del concepto amplio de paz y seguridad internacionales. Como veremos más adelante, el salto cualitativo dado en este sentido en los últimos cuatro años nos permite contemplar su consideración autónoma en esta Declaración como novedad.

- 1) La igualdad soberana de los Estados.
- 2) La no intervención en los asuntos internos.
- 3) La inviolabilidad de las fronteras.

Ahora bien, la cita expresa de nuevos principios y la ausencia de otros no significa un cambio en los principios que fundamentan el «nuevo orden» que se proclama sino, en todo caso, la manifestación de una tendencia que se inicia en este período y que no necesariamente ha de consolidarse. Por otra parte, no debe olvidarse, en primer lugar, el carácter *regional* de la CSCE²⁸, y, en segundo lugar, la adhesión genérica a los Diez Principios del Acta Final de Helsinki que es proclamada en diversas ocasiones y se les señala como guía de las actuaciones futuras.

Sin embargo, el nuevo panorama que se propone significa, sin lugar a dudas, la opción por determinadas formas de organización política, económica y social, cuya libre elección constituye, según el Acta Final de Helsinki: *a)* el principal derecho inherente a la igualdad soberana, y *b)* la materia esencial sobre la que los demás Estados deben abstenerse de intervenir.

Un foro muy distinto, pero en el que, como ellos mismos indican en el párrafo primero de la Declaración Final de Yakarta, se encuentra la mayoría (al menos numérica) de la humanidad es el Movimiento de Países no Alineados. En la búsqueda de un nuevo rumbo en el orden internacional, una vez perdidos los puntos de referencia de la no alineación, el Movimiento se reunió a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno en Yakarta del 1 al 6 de septiembre de 1992, y aprobó una serie de documentos²⁹ entre los que para nuestro estudio destacamos el *Mensaje de Yakarta: llamamiento a la acción colectiva y la democratización de las relaciones internacionales* y el *Documento Final de la Conferencia*, especialmente el capítulo II, relativo a los asuntos mundiales. En el Mensaje de Yakarta³⁰ se destaca que el nuevo orden debe basarse firmemente:

- 1) en el imperio de la ley,
- 2) en los Principios de Naciones Unidas,
- 3) en la responsabilidad equitativamente compartida,
- 4) en la adhesión conjunta a la cooperación y la solidaridad universales,

y que la estructura de ese nuevo orden debe concebirse de modo integral y habrá de consagrarse a:

²⁸ El derrumbe del bloque socialista y el hecho de que el enfrentamiento entre el este y el oeste deje de ser uno de los ejes fundamentales de análisis del orden internacional, hace perder a la CSCE su consideración de foro privilegiado de consenso del orden internacional, para pasar a representar a un grupo de Estados, sin lugar a dudas de especial importancia en la configuración del orden internacional, pero ni siquiera ya representativo de la pluralidad y heterogeneidad ideológica que aflora en la realidad internacional.

²⁹ Vid. *supra* nota 2.

³⁰ Párrafo 5.

- 1) la paz y la justicia,
- 2) la seguridad y el desarrollo,
- 3) la democracia dentro de los Estados y entre ellos,
- 4) el fomento de los derechos y libertades fundamentales de los seres humanos individuales así como de las Naciones,
- 5) el respeto a la soberanía y la estricta observancia del principio de no injerencia en los asuntos internos, que no debe atenuarse ni limitarse con ningún pretexto.

Obsérvese cómo, al margen de la referencia genérica a los principios de Naciones Unidas, los valores citados coinciden con los que veíamos en la CSCE pero, en este caso, se modulan de forma diferente al compensar cada uno de ellos con valores no citados en el ámbito europeo. Se acepta la democracia dentro de los Estados como principio, pero siempre y cuando vaya acompañada de la democracia entre los Estados en las relaciones internacionales. Se acepta el valor universal de los derechos humanos individuales, siempre y cuando se acepten igualmente y de forma indivisible los colectivos. Se vincula la seguridad con el desarrollo.

Sin embargo, los únicos principios que se formulan con carácter absoluto y sin ningún tipo de contrapeso son, precisamente, los que veíamos que habían sido obviados en el ámbito de la CSCE, es decir, el respeto a la soberanía y la estricta observancia del principio de no injerencia en los asuntos internos, «que no deben atenuarse ni limitarse con ningún pretexto».

Muestra de esta visión del Movimiento de Países no Alineados es el párrafo 18 del Mensaje de Yakarta en el que los Jefes de Estado o de Gobierno del Movimiento manifiestan que:

Reiteramos que los derechos humanos básicos y las libertades fundamentales tienen validez universal. Saludamos la reciente tendencia a la democracia y nos comprometemos a colaborar en la protección de los derechos humanos. Consideramos que el progreso económico y social facilita el logro de estos objetivos. No obstante, ningún país debe utilizar su poderío para dictar su concepción de la democracia y de los derechos humanos o para imponer condiciones a otros países. En la promoción y protección de estos derechos y libertades destacamos la interrelación que existe entre las diversas categorías, pedimos una relación equilibrada entre los derechos individuales y colectivos, y sostenemos que es competencia y responsabilidad de los gobiernos nacionales hacerlos respetar;

o el párrafo 10 de la Declaración Final en la que

expresaron su preocupación por la reciente tendencia a intervenir en los asuntos internos de otros Estados so pretexto de proteger los derechos humanos o de evitar conflictos, lo que de hecho socavaría el concepto de so-

beranía nacional. Asimismo, hicieron hincapié en los peligros que entraña este tipo de intervención e instaron a que se respete plenamente la soberanía nacional en toda circunstancia.

Las referencias, pues, a valores humanitarios, democráticos, de protección del medio ambiente, desarme o desarrollo económico las encontramos en todos los foros internacionales queriendo emerger como valores fundamentales que, unidos a los ya establecidos, ya sea en su forma consensuada en 1970 ya sea modificados en algunos supuestos, constituyan los principios del nuevo orden.

Pero las disparidades de las concepciones de esos valores que manifiestan los diversos foros analizados, claro reflejo de las concepciones de los Estados que representan, nos muestra, precisamente, el carácter no representativo de la comunidad internacional de estos foros que hoy, tras dejar de ser el enfrentamiento ideológico este-oeste una de las claves fundamentales de las relaciones internacionales, representan solo sectores particulares de la misma. Ello nos hace buscar la influencia de las diversas políticas jurídicas exteriores de estos Estados en los foros de representación colectiva de la comunidad internacional.

En este sentido, destaca en primer lugar la *Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad*, realizada en nombre de todos sus miembros, tras la histórica 3046.ª sesión de dicho órgano, celebrada a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno el 31 de enero de 1992³¹. En dicho documento:

- a) se alaba la nueva situación internacional que ha supuesto avances más rápidos hacia la democracia en el interior de los Estados;
- b) se afirma que las cuestiones no militares de inestabilidad en las esferas económica, social, humanitaria y ecológica se han convertido en amenazas a la paz y la seguridad internacionales;
- c) Se incluye el terrorismo explícitamente como una amenaza de la paz y seguridad internacionales; y
- d) el desarme y el control de armamentos aparece como uno de los ejes centrales de la Declaración para el que se hacen diversas propuestas instrumentales.

Pudiera pensarse que esta Declaración, en la medida que emana de un órgano del que la comunidad internacional reconoce que actúa en su nombre al desempeñar las funciones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, consagra como principios algunos de los valores discutidos en foros particulares. Sin embargo, como acertadamente ha señalado la profesora ABELLÁN, «no deja de ser sintomático que la

³¹ Doc. N.U.: S/23500. Para un análisis detallado de su contenido, vid. S. TORRES BERNÁRDEZ: «Perspectivas en la contribución de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: comentarios y observaciones sobre la declaración de los miembros del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992», en *Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pp. 727 ss.

Declaración que comentamos más que circunscribirse a la acción del Consejo, parece encaminada a orientar la acción de las Naciones Unidas con relación al mantenimiento de la paz y seguridad internacional, obviando en todos sus puntos cualquier referencia a la Asamblea General»³².

En nuestra opinión, este punto es clave y debe ser retenido para comprender algunas de las evoluciones y contradicciones existentes en el actual orden internacional. Como hemos reiterado desde el principio, la Carta establece un claro equilibrio entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. La consideración de los principios corresponde al órgano de representación universal, mientras que la acción para garantizar su respeto corresponde al órgano en el que se respetan los intereses particulares de las grandes potencias. Como señaló el juez FITZMAURICE en su opinión disidente en el Dictamen sobre las *Consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continua de Africa del Sur en Namibia (Sudoeste Africano)*, no obstante lo dispuesto en la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad³³, «el Consejo de Seguridad fue creado para mantener la paz y seguridad y no para modificar el orden mundial»³⁴.

Intentar considerar la Declaración del Consejo como texto relevante en orden a los principios sería romper con el equilibrio establecido en la Carta y situar la comunidad internacional en un modelo de directorio de las grandes potencias, abiertamente contrario a las tendencias democratizadoras iniciadas en los último decenios.

En nuestra opinión, esta tendencia hacia un directorio político, sin lugar a dudas una de las varias tendencias existentes en la configuración del actual orden, debe ser rechazada, entre otras muchas razones, porque supondría una grave crisis del sistema de las Naciones Unidas e, incluso, de consagrarse, su desaparición. La época de la guerra fría ha demostrado sobradamente que el equilibrio establecido en la Carta entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad ha sido fundamental para su pervivencia y desarrollo. Cada vez que este equilibrio ha intentado ser alterado (Resolución Unión pro Paz, asunto de Corea, creación por la Asamblea General de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, etc.), la Organización ha entrado en graves crisis, de las que sólo ha podido salir restableciendo el equilibrio previo entre ambos órganos.

Es pues, en nuestra opinión, en el ámbito de la Asamblea General y de las Conferencias Mundiales por ella convocadas³⁵ donde debemos buscar la incidencia de

³² V. ABELLÁN HONRUBIA: «La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz...», art. cit., p. 15.

³³ Avis Consultatif du 21 juin 1971, *CII, Recueil*, 1971, pp. 14 ss.

³⁴ *CII, Recueil*, 1971, p. 294, párr. 115

³⁵ La referencia a las Conferencias Mundiales debe ser tomada con cautela. Pese a que innegablemente son un foro donde se encuentra representada la comunidad internacional en su conjunto y, en su dinámica interna, se busca el consenso respecto de las Declaraciones Finales, además de procurar la elaboración de tratados, es precisamente esa dinámica, muy distinta a la del trabajo más pausado y sereno de la Asamblea General, la que debe llevarnos a cautelas. La búsqueda del consenso en pocos días con largas negociaciones nocturnas suele terminar en conceptos genéricos que, más que reflejar un consenso sobre principios, refleja la inexistencia del mismo, salvo pocas excepciones. No obstante, la convocatoria de

esos nuevos valores que pretenden emerger como principios autónomos del nuevo orden.

En este ámbito, destaca en primer lugar las escasas referencias que aparecen en las resoluciones de la Asamblea General al desarrollo de economías de mercado. Si bien es cierto que la Asamblea General constata la creciente aplicación de los principios del mercado³⁶, también lo es su constante afirmación del derecho soberano a elegir la forma de organización económica de cada Estado³⁷.

Respecto de los principios no mencionados expresamente en la Carta de París, el principio de igualdad soberana en su vertiente de que todos los Estados son iguales jurídicamente y tienen, por tanto, los mismos derechos y obligaciones es afirmado tanto explícita como implícitamente en casi todas las actuaciones de Naciones Unidas. Es, precisamente, en su vertiente de libertad de elección y actuación en la organización política, económica, social y cultural, íntimamente vinculada al principio de no intervención³⁸, donde se han producido delimitaciones «innovadoras».

Así, el auge de los *valores democráticos*, por un lado, y de los *valores humanitarios*, por otro, como intereses generales de la comunidad internacional (al menos en las declaraciones programáticas), y su afirmación como principios que deben regir en el orden internacional que se está construyendo, supone, en sí mismo, opciones políticas y límites a la organización social que se encuentran alejados de la concepción de los principios absolutos declarados con la coexistencia pacífica durante la guerra fría.

Pero, si la democracia se consolida como un objetivo fundamental del nuevo orden³⁹, ello no significa que una determinada concepción de la misma, a saber la de-

Conferencias Mundiales sobre temas clave del orden internacional como el medio ambiente (Conferencia de Río en 1992), o derechos humanos (Conferencia de Viena en 1993), hace que no pueda ser obviada la referencia a las mismas.

³⁶ Sirva de ejemplo la Resolución 47/65, de 11 de diciembre de 1992, en la que la Asamblea General de Naciones Unidas «reconoce que los cambios políticos y económicos, incluida en particular la creciente aplicación de los principios del mercado, ponen de relieve la necesidad de reconsiderar, teniendo presentes las cuestiones que preocupan a algunos Estados, asuntos relacionados con el régimen que ha de aplicarse a la Zona y sus recursos [...]». No es ésta una proclamación del desarrollo del mercado como valor o principio de la comunidad internacional, sino la constatación de su creciente aplicación, sin valoración de la misma.

³⁷ De especial importancia aparece en este sentido la Resolución 47/171, de 12 de marzo de 1993, sobre *La privatización en el contexto de la reestructuración económica, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible*, en la que, pese a reconocer explícitamente la cada vez mayor importancia que muchos países atribuyen «a la privatización de las empresas, a la desmonopolización y a la liberalización administrativa de las actividades económicas, así como a las reformas con orientación a los mercados, el aumento de la competencia, a la eliminación de los mecanismos que distorsionan los precios y a los mercados abiertos», afirma taxativamente «el derecho soberano de cada Estado a decidir sobre el desarrollo de sus sectores privado y público, teniendo presentes las ventajas comparativas de cada sector».

³⁸ En el sentido, ya señalado, de que esta libertad de elección supone: a) el principal derecho inherente a la igualdad soberana, y b) la materia esencial sobre la que los demás Estados deben abstenerse de intervenir.

³⁹ Así, la Asamblea General, en su Res. 47/118, de 2 de abril de 1993, sobre la situación en Centroamérica, reafirma «su convicción de que la paz es una, integral e indivisible, e inseparable de la libertad,

mocracia representativa de corte occidental, se halla convertido en un principio del orden internacional desapareciendo, o al menos limitándose, la libertad de elección de forma de organización política como atributo de la soberanía. En este sentido, la resolución 47/130, de 22 de febrero de 1993, sobre *Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales*, es especialmente clarificadora⁴⁰.

En relación a los valores humanitarios se han producido igualmente evoluciones tanto en el ámbito de los derechos humanos de la persona como en el derecho internacional humanitario. Respecto del primero, la Conferencia de Viena de junio de 1993 reconoció el valor universal de los derechos del hombre, si bien se incluyó la necesidad de su interpretación conforme a las tradiciones culturales y su inseparabilidad de los derechos colectivos. En relación con el derecho internacional humanitario, la aprobación de las Resoluciones 43/131, de 8 de diciembre de 1988, sobre el papel de las organizaciones no gubernamentales en situaciones de catástrofes naturales u otras situaciones de urgencia, y 45/100, de 14 de diciembre de 1990, sobre los

la democracia y el desarrollo». Igualmente, las condenas realizadas contra el golpe de Estado de Haití contra el presidente Bertrand Aristide reafirman esta postura (vid. las resoluciones 46/7, de 11 de octubre de 1991; 46/138, de 17 de diciembre de 1991; 47/20, de 22 de marzo de 1993, y 47/143, de 15 de marzo de 1993). En la Resolución 47/20, sobre *la situación de la democracia y de los derechos humanos en Haití*, la Asamblea General vincula ambos conceptos al manifestarse «Consciente de que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, la Organización promueve y alienta el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos y de que en la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma que “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”».

⁴⁰ En ella, «Reconociendo también que no hay ningún sistema político único ni modelo único de proceso electoral que se pueda aplicar por igual a todas las naciones y sus pueblos, y que los sistemas políticos y los procesos electorales se ven afectados por factores históricos, políticos, culturales y religiosos,

[...].

1. *Reitera* que, en virtud del principio de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente y sin injerencia externa su condición política y de procurar su desarrollo económico, social y cultural, y que todo Estado tiene el deber de respetar ese derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta;

2. *Reafirma* que incumbe únicamente a los pueblos determinar métodos y establecer instituciones relacionados con el proceso electoral, así como determinar medios para ponerlo en marcha con arreglo a su constitución y legislación nacional;

3. *Reafirma también* que cualquier actividad por la que se intente, directa o indirectamente, injerirse en el libre desarrollo de los procesos electorales nacionales, particularmente en los países en desarrollo, o se pretenda desvirtuar los resultados de esos procesos, viola el espíritu y la letra de los principios establecidos en la Carta y en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas;

[...]

5. *Insta* a todos los Estados a que respeten el principio de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados y el derecho soberano de los pueblos a determinar su sistema político, económico y social;

[...]>

pasillos de urgencia humanitarios, abrieron una compleja polémica en relación al denominado «derecho de injerencia»⁴¹.

No siendo éste el momento ni el lugar de entrar en la consideración de tan polémico pretendido «derecho», lo que nos interesa destacar en estos momentos es que, a nivel de principios elaborados por la Asamblea General, junto al reconocimiento de la extrema importancia que para las víctimas de «situaciones de urgencia» tiene la asistencia humanitaria, la Asamblea General «reafirma [...] la soberanía de los Estados afectados y el papel primordial que les corresponde en la iniciativa, la organización y la puesta en práctica de la asistencia humanitaria sobre sus respectivos territorios»⁴². La Asamblea «invita» a los Estados a facilitar la asistencia⁴³ y «solicita a los Estados [...] que participen estrechamente en los esfuerzos internacionales de cooperación»⁴⁴. Los términos empleados reflejan el reconocimiento de la soberanía de los Estados como principio cardinal.

Muestra de ello es el equilibrio, cuidadosamente negociado, de los principios rectores anexos a la Resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991. En esas directrices se pone de relieve, en particular, que la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad; que deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas; y que, en este contexto, la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición de ese país. Junto a ello, es cierto que en las directrices se hace también hincapié en la responsabilidad de cada Estado de ocuparse de las víctimas de las emergencias que se produzcan en su territorio y en la necesidad de facilitar el acceso a los que necesiten asistencia humanitaria. Pero, como ha señalado el Secretario General, Boutros Ghali⁴⁵, es necesario «respetar la soberanía del Estado; actuar de otro modo no se ajustaría al entendimiento con que los Estados Miembros aceptaron los principios de la Carta». Sólo «a la luz de esas directrices (de la Res. 46/182), la solicitud por un Gobierno de la intervención de las Naciones Unidas, o su consentimiento a ella, no constituiría una violación de la soberanía de ese Estado ni infringiría el párrafo 7 del artículo 2 de la Carta».

La asistencia humanitaria en situaciones de urgencia es, sin lugar a dudas, un va-

⁴¹ Entre la abundante bibliografía generada sobre este tema en los dos últimos años, pueden consultarse: B. KOUCHNER: *Le malheur des autres*, París, 1991; M. BETTATI: «Un droit d'ingérence?», *RGDIP*, 1991, n.º 3, pp. 639-670; íd., «Souveraineté et assistance humanitaire», en *Humanité et Droit International, Mélanges R.J. Dupuy*, París, 1991, pp. 35-45; P. BRINGUIER: «A propos de l'ingérence humanitaire», en *Mélanges Gilbert Apollis*, París, 1992, pp. 21-28; R. J. DUPUY: «L'ingérence internationale, jusqu'où? Le droit d'assistance humanitaire», *Etudes*, 1992, t. 376, n.º 1, pp. 15-25; F. SATCHIVI: «La règle de l'ingérence humanitaire en droit international», *Les Petites Affiches*, février 1992, pp. 11 ss.

⁴² Res. 43/131, párr. 2, y Res. 45/100, párr. 2.

⁴³ Res. 43/131, párr. 4.

⁴⁴ Res. 43/131, párr. 6.

⁴⁵ *Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*. Informe del Secretario General presentado de conformidad con la Declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad. Nueva York, 1992, párr. 30.

lor que se incorpora al orden internacional con vocación de modular el principio de la soberanía del Estado. Pero, en el estadio actual de evolución del orden internacional, difícilmente puede afirmarse que la Asamblea General coloque ambos principios en pie de igualdad⁴⁶.

Por otra parte, la *responsabilidad en la protección del medio ambiente* supone también incursiones en el trazado de límites a la libertad de organización económica que se reconocía a los Estados, al tener que compaginar desarrollo económico y protección del medio ambiente, e incluso inicia su camino como límite a la hasta ahora reconocida soberanía permanente y absoluta de los pueblos sobre sus riquezas y recursos naturales. La *Declaración de Río sobre el medio ambiente y el Desarrollo* reconoce expresamente, en su principio 25, que «la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables». Pero, igualmente, en el principio 2, se afirma tajantemente que «de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo [...]». El equilibrio entre el valor de la protección del medio ambiente y la soberanía del Estado aparece también en este ámbito, donde el nuevo valor propuesto vuelve a ser un principio modulador del principio de la igualdad soberana, más que un principio autónomo. En este caso, incluso, con mayores matices, en la medida en que, si bien todos los Estados tienen responsabilidad en la protección del medio ambiente, «en vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas»⁴⁷.

Vemos pues que no se ha producido una supresión de principios del viejo orden y la aparición, en su lugar, de nuevos principios que los sustituyan; pero, sin lugar a dudas, sí parece producirse una modulación de los viejos principios con la aparición de nuevos valores.

⁴⁶ Respecto a la práctica del Consejo de Seguridad en este ámbito, garantizando la aplicación de estos principios, dos han sido los supuestos pretendidamente alegados como precedentes: la asistencia masiva realizada en la primavera de 1991 en favor de la población kurda de Irak y la acción autorizada por el Consejo de Seguridad en Somalia. Respecto de la primera, no debe olvidarse que en la Res. 688 (1991) del Consejo de Seguridad, pretendida base legal de la intervención, el Consejo de Seguridad «Reafirmando el apoyo de todos los Estados Miembros al respeto a la soberanía, la integridad territorial y la independencia política del Irak y de todos los Estados de la zona», «insiste en que el Irak conceda a las organizaciones humanitarias internacionales acceso inmediato a todos los que necesiten asistencia en todo el territorio del Irak, y que ponga a su disposición todos los medios necesarios a tal fin». Reconocimiento, pues, de la soberanía del Estado, y solicitud de que permita la asistencia humanitaria. Por otra parte, como ha señalado BRINGUIER, «¿cómo se podría encontrar en una situación tan excepcional, llevada a cabo principalmente por unos Estados al salir de una guerra contra el Irak, precisamente el Estado sobre cuyo territorio se realiza la injerencia, un precedente que pudiera reproducirse y constituir una norma consuetudinaria?» («A propos de l'ingérence humanitaire», art. cit., p. 25; en el mismo sentido, P. M. DUPUY: «Après la Guerre du Golfe...», *RGDIP*, 1991, n.º 3, pp. 630-631). En relación a la acción en Somalia, nos remitimos a las observaciones que hacemos, *infra*, al hablar de la calificación por el Consejo de Seguridad en el nuevo orden.

⁴⁷ Principio 7 de la Declaración de Río.

Estos nuevos valores «moduladores» de los principios, como son los derechos humanos y libertades fundamentales, los valores democráticos o los valores ecológicos, suponen la generalización en la comunidad internacional de valores fuertemente defendidos (al menos programáticamente) por el bloque occidental en la época de la guerra fría, y que, tras la victoria producida en la misma, intentan hacerse comunes a la comunidad internacional.

No obstante, pensamos que todavía no puede afirmarse, al menos en todos los casos, su contenido preciso como valores moduladores de los principios en el «nuevo orden», y que en el momento de escribir estas líneas (julio de 1993) sólo puede mantenerse que la evolución histórica en la que nos encontramos parece irse decantando en ese sentido.

2. Los mecanismos de garantía del Nuevo Orden

Es tal vez en el ámbito de los mecanismos de garantía donde más hincapié se ha hecho en relación al Nuevo Orden Mundial. En una primera aproximación, la nueva situación internacional parece haber terminado con las causas profundas que impidieron que funcionase el sistema de la Carta de Naciones Unidas, lo que supondría la revitalización del mismo.

Así, en la misma proclamación del Nuevo Orden Mundial realizada por el presidente Bush, se hace referencia explícita a Naciones Unidas como eje central del mismo. De hecho, las Naciones Unidas en general y el Consejo de Seguridad y el Secretario General en particular, van a cobrar una especial relevancia en las crisis internacionales que se han ido sucediendo en los últimos años, actuando en la mayoría de las ocasiones.

Ahora bien, un análisis más profundo de la actuación de los órganos de Naciones Unidas y de los Estados parece indicar que, pese a proclamar que actúan según la Carta, el sistema de garantía del Nuevo Orden no parece encajar en el previsto en 1945. Esta situación, por otra parte, no resulta extraña si pensamos que el sistema de 1945 se pensó para una comunidad internacional de poco más de 60 Estados y unas Naciones Unidas de 51 miembros, y la comunidad internacional ronda hoy los 200 Estados de los que 183 son miembros de la Organización Mundial al impartir este curso en julio de 1993. Sólo este cambio cuantitativo, al que habría que sumar los profundos cambios cualitativos producidos en la comunidad internacional desde la fundación de las Naciones Unidas, es causa suficiente para que difícilmente encaje el sistema de seguridad colectiva de 1945 en 1993.

Del análisis de la práctica reciente se observa: *a)* el reforzamiento del papel asignado al Secretario General de Naciones Unidas; *b)* la ampliación de funciones de las operaciones para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas; *c)* la revitalización del capítulo VIII de la Carta respecto a los acuerdos u organismos regionales en el arreglo de diferencias y el mantenimiento de la paz, y *d)* la revitalización del Capítulo VII de la Carta y la nueva función legitimadora del Consejo de Seguridad. Veamos cada uno de ellos.

A) *El reforzamiento del papel asignado al Secretario General de Naciones Unidas*

El Secretario General de Naciones Unidas tiene atribuidas sus competencias en los arts. 98 y 99 de la Carta. El artículo 98 se refiere a las funciones administrativas, previendo que actúe en calidad de tal en todas las reuniones de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración Fiduciaria y desempeñará las demás funciones que le encomienden dichos órganos. Por su parte, el art. 99 prevé competencias políticas del Secretario General al señalar que éste podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Si el papel originariamente asignado al Secretario General era fundamentalmente administrativo, las potencialidades del art. 98, que prevé que desempeñe «las demás funciones que le encomienden» los otros órganos principales, y del art. 99 hicieron que por el desarrollo práctico de la Organización y la propia personalidad de los secretarios generales evolucionaran sus funciones, durante el período de guerra fría, hacia ámbitos políticos y diplomáticos. Pero, si esto es cierto, también lo es que, tanto a través de declaraciones de los Estados miembros y de los órganos de las Naciones Unidas, como en la práctica reciente, estas funciones se quieren ampliar y se están ampliando más.

Así, en el documento *La modelación de la paz: las Naciones Unidas en el decenio de 1990*, elaborado por los cinco Estados nórdicos, y presentado a Naciones Unidas para su discusión en octubre de 1991⁴⁸ se señala: a) la necesidad de proporcionar al Secretario General los recursos necesarios para apoyar la función encomendada en el art. 99 de la Carta, lo que entrañaría «aumentar la capacidad de la Secretaría para reunir y analizar datos y vigilar los conflictos» entre otras cosas, y b) se indica que debe proporcionarse al Secretario General «el apoyo político y los recursos suficientes que le permitan, en colaboración con el Consejo de Seguridad, participar efectivamente en las negociaciones, mediaciones, el uso de buenos oficios y otras formas de mantenimiento de la paz y diplomacia preventiva».

Por otra parte, el Consejo de Seguridad, en su reunión extraordinaria celebrada a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno el 31 de enero de 1992, también resaltó el papel del Secretario General en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales señalando «la función crucial que cabe al Secretario General»⁴⁹.

Igualmente, es destacable el documento elaborado por la Secretaría General, denominado *Un Programa de paz* y presentado al Consejo de Seguridad en junio de 1992, en cumplimiento del mandato recibido por éste en su sesión extraordinaria citada de enero de 1992. En este documento el Secretario General, Sr. Boutros Ghali, hace una profunda reflexión sobre el papel a él mismo asignado, así como al Consejo de Segu-

⁴⁸ Doc. N.U. A/46/591.

⁴⁹ Doc. N.U. S/23500.

ridad, y propone cuatro tipos de políticas, cada una de las cuales va dirigida hacia diferentes estadios de un proceso conflictivo.

Por su parte, la Asamblea General, en su Res. 47/71, de 12 de febrero de 1993, sobre *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos*, y a la luz del documento antes señalado del Secretario General,

Estima que el Secretario General debe contar con los medios para enviar sus propias misiones, con el consentimiento de las partes interesadas, y en colaboración con las organizaciones regionales cuando resulte conveniente, para evaluar la situación y ejecutar sus propias actividades de mantenimiento de la paz según convenga.

En la práctica, el reforzamiento del papel del Secretario General en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales se ha reflejado en varios ámbitos. Por un lado, la función de reunir datos, analizar conflictos y elaborar informes para presentarlos al Consejo de Seguridad se ha visto reforzada y aumentada por el nuevo Secretario General, Sr. Boutros Ghali.

Así, poco después de tomar posesión, pidió a los casi setenta Centros de Información de las Naciones Unidas que le comunicaran las informaciones publicadas localmente sobre hechos que pudieran tener impacto sobre la seguridad regional, convirtiendo en cierta medida a dichos Centros, no sólo en informadores *de las Naciones Unidas*, sino también *para las Naciones Unidas*. Igualmente, ha creado un servicio de información, en la sede, encargado de distribuir tres veces por día boletines de noticias sobre la base de comunicados de agencias de prensa, así como un resumen de la prensa diaria. Posteriormente, ha transferido este servicio a un nuevo Departamento que comprende unidades de investigación y análisis político que deben alertar, especialmente, en casos de amenaza a la paz. Este servicio escoge las zonas de crisis potencial, le tiene regularmente informado de la evolución de la situación en estas regiones y analiza para él sus consecuencias reales o virtuales sobre la paz y seguridad internacionales. Por último, ha instalado, primero en Kabul e Islamabad, y después en Teherán y Bagdad, oficinas políticas que le informan de la evolución de la situación en estas complejas regiones⁵⁰.

Por otro lado, la intervención, ya directa ya a través de enviados especiales, del Secretario General en las negociaciones, mediaciones, buenos oficios y otras formas en los conflictos y situaciones de Afganistán, Irak, Yugoslavia, Somalia, Centroamérica, Liberia, Camboya u Oriente Medio muestran el reforzamiento del papel de este órgano en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Junto a estos desarrollos de las funciones diplomáticas del Secretario General, se

⁵⁰ Estas actividades han sido apoyadas y fomentado su desarrollo por la Asamblea General en su Resolución 47/120, de 10 de febrero de 1993, *Un programa de paz: diplomacia preventiva y cuestiones conexas*.

han producido otras en la esfera del mantenimiento de la paz y las operaciones militares de más dudosa conformidad con la Carta.

Así, el Secretario General, director de las operaciones para el mantenimiento de la paz, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, y tras el aumento producido de las mismas en los últimos años, se encontró, al tomar posesión en enero de 1992, con la absurda situación de carecer de un mando de enlace en la sede de las Naciones Unidas. Ante ello, creó el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en el que están integrados, bajo la dirección de un teniente coronel belga, doce comandantes *cedidos* por sus respectivos Gobiernos⁵¹. Este Departamento, ubicado en el cuarto piso de un edificio anejo a la sede de las Naciones Unidas, se ha convertido no sólo en la oficina de enlace, sino en el verdadero asesor del Secretario General en la dirección, y director de hecho, de las operaciones. Este hecho, unido a la conversión de algunas operaciones de *peacekeeping* en *peacemaking*⁵², empieza a semejar a este Departamento con el Comité de Estado Mayor, pero con una composición y dependencia distintas, alterando la distribución de competencias establecida en la Carta.

La *militarización* de la Secretaría se agudizó más con las propuestas del Secretario General de disponer de unas *Unidades de resguardo de la paz*, como paso intermedio entre las Fuerzas de mantenimiento de la paz y las Fuerzas armadas del art. 43 de la Carta, bajo la cobertura del art. 40⁵³, o la propuesta de despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz como medida preventiva⁵⁴. Si sobre la primera propuesta todavía no se han pronunciado ni el Consejo de Seguridad ni la Asamblea General, esta última si lo ha hecho sobre las fuerzas de carácter preventivo y no en términos de gran entusiasmo⁵⁵. En nuestra opinión, la Carta, y el desarrollo hasta la fecha de la misma en la práctica de la Organización, proporcionan elementos suficientes de actuación en los diversos ámbitos del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, sin necesidad de *militarizar* la Secretaría, lo que solo puede empañar los importantes progresos dados en otros ámbitos por este órgano.

B) *La ampliación de funciones de las operaciones para el Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas*

La imposibilidad de actuación del Consejo de Seguridad por el veto de las grandes potencias, hizo surgir en la práctica un sistema que, pese a no estar previsto en la

⁵¹ Entre ellos se encuentra, en la actualidad, el Comandante español D. José Quevedo.

⁵² Vid. *infra* las observaciones que realizamos al respecto en el apartado siguiente relativo a las operaciones para el mantenimiento de la paz.

⁵³ Vid. *Un Programa de Paz*, cit., párr. 44.

⁵⁴ *Un Programa de Paz*, cit., párr. 28.

⁵⁵ En su Resolución 47/71, de 12 de febrero de 1993, en la que se elogia el informe del Secretario General y alaba la labor realizada hasta la fecha por el mismo en casi todos sus aspectos, en relación a este tipo de operaciones se limita a señalar que «considera que el concepto de mantenimiento preventivo de la paz, es decir, el despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz como medida disuasiva para un posible agresor, requiere que se desarrolle y aclare su utilidad para las Naciones Unidas en la aplicación de la diplomacia preventiva».

Carta, terminó siendo reconocido por el TIJ como conforme a la misma⁵⁶. Este sistema, denominado genéricamente *Operaciones para el Mantenimiento de la Paz*, tiene como rasgo común el envío al lugar donde se produce el conflicto o situación de amenaza de la paz, de contingentes de fuerzas que los Estados miembros ponen al servicio de Naciones Unidas, previo el consentimiento del Estado o Estados en cuyo territorio deben operar tales contingentes.

Desde la primera «operación», creada por el Consejo de Seguridad en 1948⁵⁷, hasta el final de la guerra fría, se crearon trece operaciones⁵⁸, cuyo éxito puede ser calificado de discreto, manteniéndose todavía en la actualidad cinco de ellas⁵⁹ al seguir vigente el conflicto o situación que las originó. Sin embargo, a partir de 1988 se va a producir un giro importantísimo en este sistema de prevención de conflictos que se va a reflejar tanto en el número de «operaciones» que se crean, como en las finalidades asignadas a las mismas.

Así, por una parte, desde 1988 hasta julio de 1993 se han creado catorce operaciones para el mantenimiento de la paz⁶⁰. De otra parte, las misiones asignadas a es-

⁵⁶ *Certaines dépenses des Nations Unies*, Avis Consultatif du 20 juillet 1962, *CJI, Recueil*, 1962, pp. 150 ss.

⁵⁷ Se trata de la Organización para la Supervisión de la Tregua por Naciones Unidas (UNTSO), establecida tras la finalización de las hostilidades en Palestina por la Resolución 50 (1948) del Consejo de Seguridad.

⁵⁸ Se trata de, además de la señalada en la nota anterior, del «Grupo de Observadores Militares de Naciones Unidas en India y Pakistán» (UNMOGIP), auspiciada por la Res. 47 (1948) del C. de S. y reconocida por la Res. 91 (1951) del C. de S.; la «Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas» (UNEF I), creada para la crisis del Canal de Suez por la Asamblea General en la resolución 1000 (S-1) de noviembre de 1956 y que duró hasta junio de 1967; del «Grupo de Observación de Naciones Unidas en Líbano» (UNOGIL), creado en junio de 1958 hasta diciembre del mismo año; de la «Operación de las Naciones Unidas en el Congo» (ONUC), creada por el Secretario General en base al mandato que recibió del Consejo de Seguridad, en 1960; la «Fuerza de Seguridad de Naciones Unidas para Nueva Guinea Occidental (Irian Occidental)», creada en octubre de 1962 hasta abril de 1963; la «Misión de Naciones Unidas de Observación en el Yemen» (UNYOM), creada en julio de 1963 hasta septiembre de 1964; la «Fuerza de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en Chipre» (FENUC), creada por la Resolución 186 (1964) del Consejo de Seguridad; la «Misión del Representante del Secretario General en la República Dominicana» (DOMREP), creada en mayo de 1965 hasta octubre de 1966; la «Misión de Observación de Naciones Unidas en India-Pakistán» (UNIPOM), creada en septiembre de 1965 hasta marzo de 1966; la «Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas» (UNEF II), creada por la Res. 340 (1973) del C. de S. para mantener y vigilar el alto el fuego entre Israel y Egipto; la «Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación» (UNDOF), establecida por la Res. 350 (1974) del C. de S. para vigilar el cumplimiento del acuerdo sobre separación entre las fuerzas israelíes y sirias; y la «Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano Meridional» (UNIFIL), creada por la Res. 425 (1978) del Consejo de Seguridad.

⁵⁹ Se trata de las operaciones UNTSO, UNMOGIP, UNFICYP, UNDOF y UNIFIL.

⁶⁰ Se trata del «Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para el Irán y el Irak» (UNIIMOG), creado por la Res. 619 (1988) del C. de S.; la «Misión de la ONU de buenos oficios en Afganistán y Pakistán» (UNGOMAP), establecida por la Res. 622 (1988) del C. de S.; la «Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola» (UNAVEM), establecida por la Res. 626 (1988) del C. de S. y modificado su mandato con el nombre de UNAVEM II por la Res. 696 (1991); el «Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período Transitorio» (UNTAG) en Namibia, creado por la Res. 632 (1989) del C. de S.; el «Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica» (ONUCA), creado por la Res. 644 (1989) del C. de S.; la «Misión de Reconocimiento de Camboya», creada por el C.

tas operaciones se han diversificado en un abanico tan amplio que abarca desde el control de zonas d smilitarizadas y del cumplimiento de una tregua tras un conflicto armado, hasta la verificación del proceso democrático en unas elecciones, pasando por el control de un proceso de descolonización, el reparto de ayuda humanitaria en un conflicto interno, prestar asistencia de buenos oficios, controlar la aplicación de acuerdos de paz suscritos para terminar largos conflictos internos, hasta llegar, en la operación más ambiciosa hasta hoy creada, a constituir una Autoridad Provisional encargada de llevar a cabo todas las tareas administrativas propias de una organización estatal, como es el caso de APRONUC en Camboya.

Estas operaciones siguen manteniendo, en la mayoría de los casos, los mismos rasgos que caracterizaban a las creadas en la época de la guerra fría: *a)* siguen sin ser medidas coercitivas; *b)* exigen el previo consentimiento del Estado o Estados donde van a actuar; *c)* realizan las misiones acordadas mutuamente por Naciones Unidas y el o los Estados interesados; *d)* cuando implican la utilización de fuerzas armadas son creadas por el Consejo de Seguridad⁶¹; y *e)* están bajo la coordinación del Secreta-

de S. en 1989, sustituida por la «Misión Avanzada de las Naciones Unidas en Camboya» (UNAMIC) creada por la Res. 717 (1991) del C. de S., a su vez sustituida más tarde por la «Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya» (APRONUC), creada por la Res. 745 (1992) del C. de S.; el «Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para la Verificación de las elecciones en Haití», creado por la Asamblea General (al no entrañar la utilización de fuerzas armadas) en 1990; la «Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Irak y Kuwait» (UNIKOM), creada por la Res. 689 (1991) del C. de S.; la «Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental» (MINURSO), creada por la Res. 690 (1991) del C. de S.; la «Misión de Observadores de las Naciones Unidas en el Salvador» (ONUSAL), creada por la Res. 693 (1991) del C. de S.; la «Fuerza de Protección de las Naciones Unidas» (UNPROFOR) en Yugoslavia, creada por la Res. 743 (1992) del C. de S.; la «Operación de Naciones Unidas para Somalia» (UNOSOM), creada por la Res. 751 (1992) del C. de S., y modificado su mandato con el nombre de UNOSOM II en marzo de 1993 por Res. 814 (1993) del mismo órgano; la «Operación de las Naciones Unidas en Mozambique» (ONUMOZ), creada para verificar la aplicación de los acuerdos de paz en Mozambique en diciembre de 1992 por la Res. 797 (1992) del Consejo de Seguridad; y la «Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar el referéndum de Eritrea», creada por la Asamblea General (al no entrañar la utilización de fuerzas armadas) por la Res. 47/114, de 5 de abril de 1993. No obstante esta relación, vid. las consideraciones sobre el concepto de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz y el verdadero número de ellas creado en los últimos años que realizamos en la nota siguiente.

⁶¹ Las funciones tan diversas encomendadas en la actualidad a las operaciones de las Naciones Unidas están permitiendo romper, por consenso, el mismo consenso creado para su establecimiento. Así, el «Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Haití», pese a poder ser considerado como una operación de Naciones Unidas, fue creado por la Asamblea General y designados sus miembros por el Secretario General, al no entrañar esta operación la utilización de fuerzas armadas y ser todo su personal civil. El Consejo de Seguridad, no obstante, estuvo informado en todo momento y estuvo de acuerdo sobre la no necesidad de su autorización para este caso concreto. Lo mismo ha ocurrido con la «Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargado de verificar el referéndum de Eritrea», creada por la Asamblea General, a recomendación del Secretario General (vid. Doc. N.U. A/47/544) por la Resolución 47/114, de 5 de abril de 1993. Y lo mismo podría plantearse de algunas misiones creadas por el propio Secretario General directamente (con conocimiento del Consejo de Seguridad), como, por ejemplo, la «Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Tayikistán», que inició sus actividades el 21 de enero de 1993, tras un informe realizado por el Secretario General el 21 de diciembre de 1992 al Consejo de Seguridad, en el que exponía su intención de enviar a este Estado una pequeña unidad integral de las Naciones Unidas compuesta de funcionarios políticos, militares y funciona-

rio General que es quien nombra, de acuerdo con el Consejo de Seguridad, el mando de cada una de ellas.

No obstante, en algunos casos concretos se han producido alteraciones de estos rasgos de indudable alcance. Como es sabido, las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz se ubicaban, hasta la fecha, en el ámbito del capítulo VI de la Carta y no en el del capítulo VII, que no era invocado por el Consejo de Seguridad para su creación. Esta ubicación era lógica en la medida en que, como hemos dicho, uno de los rasgos característicos de las Operaciones era el previo consentimiento del Estado o Estados donde van a actuar, así como el previo acuerdo de las misiones a realizar. Pero, en la medida en que estos presupuestos han empezado a faltar, algunas Operaciones para el Mantenimiento de la Paz han dado un salto del capítulo VI al capítulo VII de la Carta que ha desvirtuado el espíritu de las mismas.

Esta situación se ha producido en tres supuestos hasta la fecha: la «Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Irak y Kuwait» (UNIKOM); la «Fuerza de Protección de las Naciones Unidas» (UNPROFOR) en la ex Yugoslavia; y la «Operación de las Naciones Unidas para Somalia» (UNOSOM y UNOSOM II).

La primera de ellas tiene su origen en el párrafo 5 de la Resolución 687 (1991), toda ella adoptada en virtud del capítulo VII, en la que se establecieron las condiciones de la capitulación de Irak. De los términos utilizados en esta resolución, en la que se pide al Secretario General que consulte con el Irak y Kuwait para su creación, pudiera pensarse que se trata de una operación semejante a las anteriores. Pero, posteriormente, el Consejo de Seguridad estableció UNIKOM, en su Resolución 689 (1991), en virtud del capítulo VII, al faltar el consentimiento iraquí en todos sus aspectos.

Las otras dos operaciones han sufrido un proceso distinto. Tanto UNPROFOR como UNOSOM fueron creadas con el consentimiento de todas las partes interesadas y se enmarcaban, por tanto, en el capítulo VI de la Carta. No obstante, este consentimiento y cooperación de las partes se perdió durante la vigencia de las operaciones. Ello llevó al Consejo de Seguridad a utilizar expresamente el capítulo VII de la Carta al ampliar las funciones y prorrogar el mandato de UNPROFOR en las Re-

rios que actúan en la esfera de las cuestiones humanitarias, con la finalidad de vigilar la situación sobre el terreno, proporcionar servicios de enlace y constituir el núcleo básico de cualquier posible participación de las Naciones Unidas, con mayor alcance, en las actividades futuras de carácter regional que se realicen en Tayikistán. Como puede observarse, estas funciones están muy próximas a las de algunas operaciones para el mantenimiento de la paz, como por ejemplo la «Misión de Reconocimiento de Camboya», sustituida posteriormente por UNAMIC, sustituida a su vez por APRONUC. El hecho de haber sido, en este caso, creada por el Secretario General, y estar más próxima a la diplomacia preventiva que al mantenimiento de la paz, nos ha hecho excluirla de la relación que realizamos en la nota anterior. No obstante, si utilizáramos la definición de Operaciones de Naciones Unidas del profesor VIRALLY en su obra *L'Organisation Mondiale* [«operation conservatoire et non coercitive menée par l'Organisation des Nations Unies sur une base consensuelle» (p. 486; vid. el desarrollo de esta definición que realiza en las pp. 486-492, en el que detalla, dentro del elemento «operación llevada a cabo por las Naciones Unidas», el que implique una permanencia física sobre el terreno y el que esté ejecutada por órganos integrados, es decir, que sea una operación de la Organización y no simplemente de sus Estados miembros actuando bajo la cobertura de su pabellón)], en ese caso, sin lugar a dudas, este tipo de operación debería incluirse en la relación de operaciones para el mantenimiento de la paz.

soluciones 770 (1992) y 815 (1993). El supuesto de ONUSOM es más claro todavía, en la medida en que el Consejo de Seguridad, en su resolución 794 (1992), «compartiendo la evaluación del Secretario General de que la situación imperante en Somalia es intolerable, de que se ha hecho necesario reexaminar las premisas y principios básicos de los esfuerzos de las Naciones Unidas en Somalia, y de que en las actuales circunstancias el curso de acción previsto para la ONUSOM no podría dar una respuesta adecuada a la tragedia que se desenvuelve en Somalia», decide que las operaciones de ONUSOM se lleven adelante a discreción del Secretario General donde las condiciones lo permitan, traspasando la responsabilidad principal de restablecer la paz a diversos Estados que se ofrecieron a ello. Posteriormente, el Consejo de Seguridad, actuando explícitamente en virtud del capítulo VII de la Carta, amplió el mandato de la operación, con el nombre de ONUSOM II, en su Resolución 814 (1993), ahora ya sin consentimiento de las partes involucradas, llegando a ser utilizada abiertamente contra una de las facciones en lucha.

¿Se han convertido estas operaciones de las Naciones Unidas en las fuerzas armadas previstas en el art. 43 de la Carta? Sin lugar a dudas, no. Ni su constitución, ni su dirección, ni sus misiones, son las previstas en dicho artículo. En nuestra opinión, nos encontramos ante una transformación (peligrosa transformación) de las operaciones de *peacekeeping* (mantenimiento de la paz), en operaciones de *peacemaking* (establecimiento de la paz), pero utilizando el mismo procedimiento de creación (con la única excepción de tener que invocar el capítulo VII) y dirección que las operaciones de mantenimiento de la paz. Los problemas surgidos en la práctica de los últimos días (julio de 1993) por esta transformación (cadena de mando en ONUSOM con negativa del mando italiano a las actuaciones de *peacemaking*; repliegue de UNPROFOR creada con un mandato de *peacekeeping* y sólo medio transformada en *peacemaking* sin dotarla de medios; etc.) muestran, en nuestra opinión, que este no es el camino para llevar a cabo «acciones en caso de amenaza de la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión» del capítulo VII de la Carta.

Como ha señalado el Secretario General⁶² las condiciones fundamentales para el éxito de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz siguen siendo las mismas, a saber:

- 1) un mandato claro y viable;
- 2) la cooperación de las partes en la ejecución de dicho mandato;
- 3) el apoyo constante del Consejo de Seguridad;
- 4) la buena disposición de los Estados Miembros para aportar el personal militar, de policía y civil necesarios, incluidos especialistas;
- 5) mecanismos eficaces de mando de las Naciones Unidas en la Sede y en el terreno, y
- 6) apoyo financiero y logístico suficiente

Cuando falla la cooperación de las partes en la ejecución del mandato no son las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz el mecanismo idóneo para la acción

⁶² *Un Programa de Paz*, cit., párr. 50.

sino el previsto expresamente en los artículos 43 y siguientes de la Carta, que supone unas fuerzas integradas, con un mando unificado y bajo la dirección del Comité de Estado Mayor.

Pero estas situaciones excepcionales no deben hacernos olvidar la importante función llevada a cabo por las operaciones de mantenimiento de la paz que sí mantienen los mismos rasgos característicos que en la época de la guerra fría. Estas operaciones, hoy revitalizadas, tienen como principal problema, como puso de relieve el Secretario General⁶³, el de su financiación. Para solucionarlo las primeras medidas adoptadas han sido la creación del *Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz*, creado por la Res. 47/217 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 12 de febrero de 1993, y, junto a ello, en determinados supuestos, se ha decidido la cofinanciación del Estado donde actúa, como ha sido el caso de Chipre⁶⁴.

Ahora bien, si los rasgos característicos de estas operaciones no han variado con el fin de la guerra fría, lo que sí ha variado con la nueva situación internacional es el carácter de los conflictos en que puede plantearse este tipo de operaciones.

En la época de la guerra fría existían tres límites políticos fundamentales respecto a las situaciones susceptibles de ver creada una operación para el mantenimiento de la paz a fin de, si no solucionarla, al menos evitar una escalada en el conflicto, a saber: en primer lugar, que ninguna gran potencia tuviera un interés directo en el conflicto; en segundo lugar, que no afectara a un Estado incluido dentro de un área de influencia directa de una de las dos grandes potencias hegemónicas; y, en tercer lugar, que no se tratara de una situación que fuera de la exclusiva jurisdicción interna del Estado.

La nueva situación, tras el desmantelamiento del imperio soviético y de su hegemonía sobre parte del planeta, ha supuesto que, pese a mantenerse los mismos límites políticos, éstos se hayan visto reducidos en su contenido. Así, en primer lugar, ha disminuido el número de situaciones sobre las que tiene un interés directo alguno de los Miembros permanentes; en segundo lugar, la desaparición de la hegemonía de la Unión Soviética ha dejado fuera del segundo límite a un gran número de Estados, en los que hoy se han llevado a cabo operaciones de Naciones Unidas y hace unos años hubiera sido impensable (Yugoslavia, Camboya, Mozambique, Angola...); en tercer lugar, la evolución de los valores e intereses generales que veíamos al hablar de los principios ha supuesto la reducción del ámbito de las competencias consideradas de jurisdicción exclusiva de los Estados.

Sin embargo, la evolución producida en las operaciones para el mantenimiento de la paz no debe llevarnos, como hemos visto, a la idea de que se han convertido en

⁶³ *Un Programa de Paz. cit.*, párrs. 69 a 74.

⁶⁴ Tras diversas solicitudes del Consejo de Seguridad al Secretario General para que estudiara una solución a la financiación de UNFICYP, el Secretario General realizó un informe el 30 de marzo de 1993, en el que proponía diversas alternativas (Doc. N.U. S/25492). El Gobierno de la República de Chipre decidió aceptar este informe y optó por la alternativa de contribuir de manera permanente con una suma equivalente a un tercio del costo anual del mantenimiento de dicha Fuerza, y en concreto con el costo de las unidades de infantería, que para el año 1993 es de 47.130.000 dólares, de los que el Gobierno de Chipre aportará 15.710.000 dólares (vid. la Carta de fecha 15 de abril de 1993 dirigida a la Secretaría por el Representante Permanente de Chipre, Doc. N.U. S/25647).

el procedimiento idóneo para el mantenimiento de la paz. Las mismas quiebras o déficits que tenía el sistema en la época de la guerra fría siguen manteniéndose en la actualidad. En este sentido no debemos olvidar que la finalidad principal de las operaciones es prevenir la escalada del conflicto y que, una vez estallado el mismo, son inoperantes. El previo consentimiento de las partes interesadas tanto para su creación como para su despliegue y sus funciones, deja en manos de la voluntad del Estado o Estados afectados el éxito de la operación⁶⁵. El paso de una operación de *peacekeeping* a *peacemaking* no consiste sólo en renovar el mandato utilizando los poderes conferidos al Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta, sino en una estructura organizativa y una composición de la fuerza distinta. La actual estructura de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, donde no sólo juega un papel fundamental el consentimiento del Estado o Estados donde actúa, sino también de los Estados que proporcionan fuerzas, no puede sustituir a las fuerzas armadas del art. 43 de la Carta.

Las operaciones para el mantenimiento de la paz no son el sustituto del mecanismo de seguridad colectiva previsto en la Carta. La necesidad de acciones coercitivas a través de un sistema de seguridad colectiva institucionalizado sigue siendo necesario para aquellas situaciones o conflictos en que se haya producido una amenaza de la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión y el Estado o Estados involucrados no deseen prestar su colaboración.

C) *La revitalización del capítulo VIII de la Carta en relación a los acuerdos u organismos regionales en el arreglo de controversias y el mantenimiento de la paz*

La guerra fría obstaculizó la debida aplicación de las disposiciones del capítulo VIII de la Carta, es más, como ha señalado el propio Secretario General de Naciones Unidas, en esa época los acuerdos regionales ocasionalmente entorpecieron el arreglo de controversias de la forma prevista en la Carta, pues solían concertarse debido, en gran medida, a la falta de un sistema universal de seguridad colectiva y, ocasionalmente, las actividades emprendidas en virtud de esos acuerdos menoscababan el espíritu de solidaridad necesario para que la Organización mundial fuera verdaderamente eficaz⁶⁶.

Aunque no exentos de polémica⁶⁷, hasta fechas muy recientes sólo tres organiza-

⁶⁵ Ejemplo manifiesto fue la necesidad de dismantlar la «Misión de la ONU de buenos oficios en Afganistán y Pakistán» (UNGOMAP), al desaparecer en marzo de 1990 el consenso entre las partes enfrentadas que había propiciado su creación en 1988. Es ésta, tal vez, la única operación que puede afirmarse que ha fracasado en esta nueva etapa, aunque el Secretario General ha intentado paliar la situación convirtiendo a los miembros de aquella Operación en asesores militares de sus representantes, lo que ha permitido que siguieran desarrollando, en parte, su papel de buenos oficios. No obstante, en nuestra opinión, esta solución de dismantlar la operación fue más acertada que la llevada a cabo en los casos de UNPROFOR y ONUSOM II.

⁶⁶ *Un Programa de Paz*, cit., párrs. 60 y 63.

⁶⁷ Vid. E. КОДЮ: Comentario al artículo 52 en *La Charte des Nations Unies*, op. cit., pp. 808-812.

ciones regionales (la OEA, la Liga de Estados Arabes y la OUA) eran reconocidas como organismos o acuerdos regionales a efectos del capítulo VIII de la Carta. No obstante, la Carta evita deliberadamente toda definición precisa de los mismos, lo que permite una gran flexibilidad en la práctica. Como ha señalado el Secretario General, «esas asociaciones o entidades pueden incluir organizaciones creadas en virtud de tratados, antes o después de la creación de las Naciones Unidas, organizaciones regionales de seguridad y defensa mutuas, organizaciones para promover el desarrollo regional en general o la cooperación respecto de alguna cuestión concreta de actualidad de carácter político, económico y social»⁶⁸.

Como es sabido, el capítulo VIII de la Carta se refiere a los acuerdos u organismos regionales en un doble ámbito: en el del arreglo de controversias susceptibles de poner en peligro la paz y seguridad internacionales (art. 52) y en el de la adopción de medidas coercitivas (art. 53).

En el esquema teórico de la Carta, el papel asignado a los acuerdos regionales en cada uno de esos ámbitos es muy distinto: en materia de arreglo de controversias los Estados miembros de las Naciones Unidas y el propio Consejo de Seguridad deben procurar que, cuando sea posible, se solucionen en el seno de los acuerdos regionales antes de acudir a las Naciones Unidas; en materia de acciones coercitivas, ningún acuerdo regional podrá adoptar ninguna acción sin previa autorización del Consejo de Seguridad, y éste podrá utilizar dichos acuerdos para la aplicación de medidas coercitivas. Subsidiariedad, por tanto, del Consejo de Seguridad en el arreglo de diferencias, y exclusividad del Consejo de Seguridad en las acciones coercitivas, aunque pudiendo utilizar o autorizar los acuerdos regionales. En conclusión, en el marco del capítulo VIII de la Carta, los acuerdos regionales pueden participar en el arreglo de diferencias, pueden establecer incluso operaciones para el mantenimiento de la paz (de *peacekeeping*, no de *peacemaking*), pueden ser utilizados por el Consejo de Seguridad para adoptar medidas coercitivas, o pueden ser autorizados por éste a llevarlas a cabo. En todo caso, el Consejo de Seguridad debe estar plenamente informado de toda actividad llevada a cabo por acuerdos u organismos regionales para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (art. 54 de la Carta)

Si la práctica relativa al capítulo VIII de la Carta durante el período de la guerra fría había sido escasa, contradictoria, e incluso, como hemos señalado, contraria al espíritu de la Carta⁶⁹, la práctica habida desde finales de 1991 ha sido especialmente

⁶⁸ *Un Programa de Paz*, cit., párr. 61. A modo de curiosidad señalamos el cambio de opinión sobre este aspecto del señor BUTROS GHALI cuando era un investigador (vid. B. BUTROS GHALI: *Contribution à l'étude des ententes régionales*, París, 1949, especialmente pp. 100 ss.) en que mantenía tesis restrictivas sobre el concepto de acuerdo regional, y la mantenida siendo Secretario General de las Naciones Unidas.

⁶⁹ Lo que había llevado a la doctrina a interpretaciones contradictorias. Vid., entre otros, B. BUTROS GHALI: *Contribution à l'étude...*, op. cit.; íd., *Contribution à une théorie générale des alliances*, París, 1963; L. GOODRICH y E. HAMBRO: *Charter of the United Nations, Commentary and Documents*, Boston, 1946, pp. 183 ss.; E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: «La coordination des systèmes de l'ONU et de l'OEA pour le règlement pacifique des différends et la sécurité collective», *R. des C.*, 1964-I, pp. 419 ss.; H. KELSEN: *The Law of the United Nations*, Londres, 1951, pp. 319 ss.; E. N. VAN KEFFLENS: «Regionalism and Political Pacts», *AJIL*, 1949, pp. 665 ss.; N. J. PADEFORD: «Regional Organization and the United Nations», *IO*, 1954, pp. 203 ss.; SFDI, *Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporaine*, Colloque de Bor-

rica y clarificadora de la interpretación y utilización del capítulo VIII por el Consejo de Seguridad.

Así, el Consejo de Seguridad ha «recordado las disposiciones contenidas en el Capítulo VIII de la Carta» explícitamente en la parte dispositiva de aquellas resoluciones en las que ha tratado de controversias internacionales en las que estaba ya actuando algún acuerdo u organismo regional, señalando expresamente su apoyo a esas medidas e incitando a las partes a que colaboren en el ámbito de dichos acuerdos⁷⁰. Igualmente se ha referido explícitamente al capítulo VIII al tratar de aquellas situaciones donde algún acuerdo u organismo regional había ya establecido alguna operación para el mantenimiento de la paz con el acuerdo de las partes⁷¹.

De la misma forma, se ha referido conjuntamente a los capítulos VII y VIII de la Carta para autorizar el uso de la fuerza a los Estados «actuando individualmente o por medio de acuerdos u organismos regionales» con el fin de hacer cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad⁷². En estos casos concretos, el Consejo de Seguridad ha autorizado medidas explícitamente contempladas en el art. 42 de la Carta⁷³, y en todos los casos ha señalado explícitamente que la acción se hacía «bajo la autoridad del Consejo de Seguridad», de forma que no sólo se ha revitalizado el capítulo VIII, sino que, en estos casos concretos, se ha cumplido la letra del capítulo VII en mayor medida que en las autorizaciones exclusivamente a los Estados miembros⁷⁴, si bien tampoco en el caso de acuerdos regionales se han cumplido los artículos 46 y 47 de la Carta⁷⁵ pese a que tal vez hubieran sido estas ocasiones idóneas para crear los subcomités regionales del Comité de Estado Mayor previstos en el apartado 4 del artículo 47 de la Carta.

Junto a esta práctica en la que el Consejo de Seguridad ha invocado el capítulo VIII de la Carta, debemos recoger también aquélla referida a resoluciones de este ór-

deaux, París, 1977; P. VELLAS: *Le régionalisme international et l'Organisation des Nations Unies*, París, 1948; R. YAKEMTCHOUK: *L'ONU, la sécurité régionale et le problème du régionalisme*, París, 1955; J. M. YEPES: «Les accords régionaux et le droit international», *R. des C.*, 1964-I, pp. 419 ss.

⁷⁰ Se trata de las Resoluciones 713 (1991), 727 (1991), 740 (1992), y 743 (1992) todas ellas sobre Yugoslavia, en las que hace referencia a la labor de la Comunidad Europea y de la CSCE; de las resoluciones 746 (1992), 751 (1992) y 767 (1992), relativas a Somalia, donde se refiere a las actuaciones de la OUA, la Liga de Estados Arabes y la Conferencia Islámica; o de las resoluciones 752 (1992) y 757 (1992), sobre Bosnia y Herzegovina, donde se refiere a la labor de la Comunidad Europea.

⁷¹ Existiendo acuerdo de las partes, el Consejo de Seguridad no ha considerado que debiera autorizar estas acciones, que se enmarcan en el ámbito del arreglo de controversias y no en el de medidas coercitivas. Vid. la Resolución 733 (1992) sobre Somalia, donde se refiere a la operación desplegada por la OUA y la Liga de Estados Arabes; la resolución 779 (1992) sobre Croacia, donde se refiere a la Misión de Observación de la Comunidad Europea; o la resolución 788 (1992) sobre Liberia, donde se refiere a la operación desplegada por la Comisión Económica de Estados del Africa Occidental (CEDEAO).

⁷² Se trata de las resoluciones 787 (1992) y 820 (1993) sobre el bloqueo a la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro); de la Resolución 794 (1992) sobre el bloqueo de armamento a Somalia; y de la Resolución 816 (1993) sobre el bloqueo aéreo a Bosnia y Herzegovina.

⁷³ «[...] Tal acción [del art. 42] podrá comprender demostraciones, *bloqueos* y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas» (cursiva añadida).

⁷⁴ Vid. *infra* las consideraciones que realizamos en el apartado siguiente relativo al capítulo VII y el Consejo de Seguridad.

⁷⁵ *Ibidem*.

gano donde sí cita acuerdos u organismos regionales y, sin embargo, no se hace referencia al capítulo VIII. Aunque no es necesaria la referencia explícita al mismo para que el Consejo de Seguridad esté actuando en su ámbito⁷⁶, es sintomático que el Consejo de Seguridad no se haya olvidado de mencionar el Capítulo VIII en casi ninguno de los supuestos anteriores⁷⁷, y, sin embargo, no lo haya hecho en ninguno de los supuestos en los que ha solicitado asistencia a los Estados miembros «actuando a nivel nacional o por acuerdos u organismos regionales» para operaciones que el propio Consejo de Seguridad estaba llevando a cabo⁷⁸, o cuando ha pedido al Secretario General que prestara asistencia a actuaciones que estaban llevando a cabo acuerdos u organismos regionales⁷⁹. En nuestra opinión, la falta de referencia en el primer tipo de resoluciones se debe a que deben enmarcarse más en el deber de cooperación genéricamente establecido en el artículo 2-5 de la Carta y específicamente señalado en los artículos 48 y 49 incluidos en el capítulo VII. Respecto al segundo tipo de re-

⁷⁶ Recuérdense las consideraciones que sobre la calificación en la época de la guerra fría realizábamos respecto del capítulo VII.

⁷⁷ Al margen de los supuestos que se citan en las notas siguientes, el único caso en que se ha referido a acuerdos u organismos regionales sin citar el capítulo VIII y, sin embargo, actuando claramente en su ámbito, ha sido la Resolución 812 (1993), en la que el Consejo de Seguridad, ante la situación en Ruanda y sus consecuencias para la paz y seguridad internacionales, «rindiendo homenaje a la OUA por sus gestiones para promover una solución política», «decidido a que las Naciones Unidas, en consulta con la OUA y en apoyo de sus gestiones actuales, consideren cómo podrían contribuir al proceso de un arreglo político en Ruanda», «invita al Secretario General a que, en consultas con la OUA, examine la contribución que las Naciones Unidas, apoyando los esfuerzos de la OUA, podrían aportar al fortalecimiento del proceso de paz en Ruanda, particularmente con el posible establecimiento de una fuerza internacional bajo la égida de la OUA y de las Naciones Unidas, a la que se confiaría, entre otras cosas, la protección de la población civil y la prestación de asistencia humanitaria, y el apoyo de la fuerza de la OUA para la observación del cese del fuego».

⁷⁸ Se trata de la Resolución 776 (1992) relativa a Bosnia y Herzegovina, en la que el Consejo de Seguridad «insta a los Estados miembros a que presten al Secretario General, nacionalmente o por intermedio de organismos o acuerdos regionales, asistencia financiera o de otra índole que el Secretario General considere apropiada [...]»; de la Resolución 781 (1992) sobre el mismo asunto, en la que «hace un llamamiento a los Estados para que adopten, en el plano nacional o mediante acuerdos u organismos regionales, todas las medidas necesarias, sobre la base de su capacidad de supervisión técnica y de otra índole, para prestar asistencia a la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas a los efectos del párrafo 2 (vigilancia del cumplimiento de la prohibición de vuelos militares, con especial incidencia en la ubicación de observadores en aeropuertos)»; o de la Resolución 786 (1992), vinculada con la anterior, en la que el Consejo «acoge complacido el actual emplazamiento avanzado de observadores militares de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas y de la Misión de Observación de la Comunidad Europea en campos de aviación situados en Bosnia y Herzegovina, Croacia y la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro)».

⁷⁹ Se trata de la Resolución 764 (1992) en la que el Consejo de Seguridad hace un llamamiento al Secretario General para que colabore con la Conferencia sobre Yugoslavia de la Comunidad Europea; de la Resolución 798 (1992), en la que «pide al Secretario General que proporcione los medios de apoyo necesarios de que disponga en la zona para que la delegación de la Comunidad Europea (encargada de investigar los campos de concentración de mujeres en Bosnia y Herzegovina) tenga libre acceso, en condiciones de seguridad, a los lugares de detención»; y de la Resolución 822 (1993), en la que el Consejo, preocupado porque la situación de Nagorno-Karabaj, «pone en peligro la paz y la seguridad en la región», «pide al Secretario General que, en consulta con el Presidente en funciones de la CSCE, y el Presidente del Grupo de Minsk de la Conferencia, evalúe la situación en la región, particularmente en el distrito de Kelbayan de Azerbaiyán y presente un nuevo informe al Consejo».

soluciones, la ausencia de referencia al capítulo VIII se explica porque el Consejo está decidiendo una actuación concreta de asistencia, con independencia de que se preste a un acuerdo u organismo regional.

Por último, consideramos que debe destacarse como un error del Consejo de Seguridad la invocación que realiza del capítulo VIII en la Resolución 699 (1991). En dicha resolución, el Consejo de Seguridad, «actuando de conformidad con el capítulo VIII de la Carta», «confirma que la Comisión Especial y el Organismo Internacional de Energía Atómica tienen la autoridad para realizar actividades con arreglo a la sección C de la Resolución 687 (1991), a los efectos de la destrucción, la remoción y la neutralización de los elementos especificados en los párrafos 8 y 12 de esa Resolución». La consideración del Organismo Internacional de Energía Atómica como organismo regional carece de sentido, de forma que sólo podría pensarse que, al invocar el capítulo VIII el Consejo de Seguridad está pensando en la Comisión Especial, prevista ya en la resolución 687 (1991) y creada por la resolución 699 (1991) de conformidad con el informe del Secretario General de 17 de mayo de 1991⁸⁰. Pero este razonamiento es absurdo, pues el Consejo de Seguridad no crea organismos regionales. Por ello, pensamos, el Consejo de Seguridad rectificó en su resolución 715 (1991) en la que califica expresamente a la Comisión Especial como órgano subsidiario del Consejo de Seguridad y delimita sus poderes en virtud del capítulo VII de la Carta, obviando cualquier referencia al capítulo VIII.

Lógicamente, la práctica relativa al capítulo VIII no se agota con las referencias del Consejo de Seguridad. En el ámbito del arreglo de controversias, la colaboración entre los acuerdos u organismos regionales y el Secretario General o la Asamblea General se plasma en el mismo sentido de revitalización apuntado respecto del Consejo de Seguridad.

Así, en la práctica reciente de Naciones Unidas ha aparecido un gran número de casos en que estos órganos de la Organización mundial han colaborado con organismos y acuerdos regionales en el arreglo de controversias. Ejemplo de ello son la colaboración del Secretario General con la Comisión Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO) en el asunto de Liberia, o con la OUA en el de Ruanda, o con la CSCE en el asunto del Alto Karabaj, o con el ASEAN y otros Estados de la región en el de Camboya, o con la OEA en el de Nicaragua, o, incluso, con el grupo de Estados de la región constituido *ad hoc* y denominado «Los colaboradores del Secretario General» en el caso del Salvador, que facilitó la formulación de los acuerdos concertados gracias a los buenos oficios del Secretario General⁸¹.

Lo mismo podría decirse de la revitalización observada en las resoluciones de la Asamblea general referentes a la cooperación entre las Naciones Unidas y estos organismos regionales⁸².

⁸⁰ Doc. N.U. S/22614

⁸¹ Vid. las consideraciones que realiza el Secretario General al respecto en *Un Programa de Paz*, cit., párr. 62.

⁸² Entre las resoluciones más recientes, puede consultarse la Res. 47/10, de 2 de diciembre de 1992, sobre la CSCE; la Res. 47/11, de 4 de marzo de 1993, relativa a la OEA; la Res. 47/12, de 4 de marzo de 1993, relativa a la Liga de los Estados Árabes; la Res. 47/18, de 12 de marzo de 1993, sobre la Conferen-

Vemos pues que, en este punto, sí parece haberse recogido el espíritu de los fundadores de la Carta. El Consejo de Seguridad, conforme al art. 54, está siendo informado por los organismos regionales de las actividades que llevan a cabo en este ámbito. Las Naciones Unidas en general, y el Consejo de Seguridad en particular, conforme al art. 52, promueve cada vez más el desarrollo del arreglo pacífico de controversias de carácter local por medio de dichos organismos y acuerdos. El Consejo de Seguridad, en fin, conforme al art. 53, empieza a utilizar dichos acuerdos y organismos regionales para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad.

En esta línea, el Secretario General en su «*Programa de Paz*» alienta esta cooperación. En palabras suyas, «de conformidad con la Carta, el Consejo de Seguridad tiene y seguirá teniendo la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, pero la acción regional, al promover la descentralización, la delegación de facultades y la cooperación con las Naciones Unidas, podría no sólo aligerar la carga del Consejo sino también fomentar un mayor grado de participación y democratización en los asuntos internacionales»⁸³.

El Consejo de Seguridad, en el análisis que realizó de los párrafos 63 a 65 de «Un Programa de Paz» en su sesión de 28 de enero de 1993, tras señalar su acuerdo con las consideraciones contenidas en el mismo, invitó, en el marco del capítulo VIII de la Carta, a los acuerdos y organismos regionales a que estudiaran, con carácter prioritario:

— «Medios y arbitrios de reforzar sus funciones de mantenimiento de la paz y la seguridad en sus esferas de competencia con la debida consideración por las características de sus respectivas regiones [...]. Podrían considerar, en particular, la diplomacia preventiva, incluida las actividades de investigación de los hechos, aumento de la confianza, buenos oficios y establecimiento de la paz, y, cuando corresponda, mantenimiento de la paz»;

— «Medios y arbitrios para mejorar todavía más la coordinación de sus esfuerzos con los de las Naciones Unidas. Consciente de lo diverso del mandato, alcance y composición de los acuerdos y organizaciones regionales, el Consejo subraya que las formas de interacción de esos acuerdos y organizaciones con las Naciones Unidas deben ser flexibles y adecuadas a cada situación concreta. Entre ellas se pueden incluir, en particular, el intercambio de información y la realización de consultas con el Secretario General, o, cuando corresponda, con su Representante Especial, a fin

cia Islámica; o la Res. 47/148, de 7 de abril de 1993, sobre la OUA. Igualmente, destaca en este ámbito la Res. 47/71, de 12 de febrero de 1993, sobre *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos*, en la que la Asamblea General «alienta a todas las organizaciones regionales y subregionales a que promuevan el mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad de sus regiones respectivas y aporten a las operaciones de mantenimiento de la paz de conformidad con el capítulo VIII de la Carta», y «pone de relieve que todo despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz debe ir acompañado, según convenga, por el aumento de gestiones políticas coordinadas por los Estados interesados, las organizaciones regionales y las propias Naciones Unidas como parte del proceso político para el arreglo pacífico de situaciones de crisis o conflicto de conformidad con el capítulo VI y VIII de la Carta».

⁸³ Párr. 64.

de realizar la capacidad de las Naciones Unidas, incluidas medidas de vigilancia y de alerta temprana, su participación en carácter de observadores en los períodos de sesiones y la labor de la Asamblea General, la adscripción de funcionarios a la Secretaría de las Naciones Unidas, solicitudes oportunas y concretas de participación de las Naciones Unidas, y la disposición a suministrar los recursos necesarios»⁸⁴.

Sin lugar a dudas, el camino emprendido en este sentido lleva la dirección de una mayor revitalización de los acuerdos regionales en el esquema de seguridad colectiva.

D) *La revitalización del Capítulo VII de la Carta y la nueva función legitimadora del Consejo de Seguridad*

El hecho de que en la proclamación del Nuevo Orden Mundial realizada por el presidente Bush el 16 de enero de 1991 se indicara que se trataba de un orden «en el que unas Naciones Unidas creíbles puedan hacer uso de su papel en el mantenimiento de la paz, para alcanzar las promesas y objetivos de los fundadores de las Naciones Unidas», hacía poner las esperanzas en que el sistema creado en 1945 con las Naciones Unidas pudiera por fin funcionar.

El centro de este sistema se encuentra fundamentalmente en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. De conformidad con él, el Consejo de Seguridad es el órgano competente para determinar la existencia de toda amenaza de la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. Calificado un hecho o situación como tal, el Consejo de Seguridad puede actuar en un doble nivel: bien recomendando medidas o bien decidiéndolas. En cualquier caso, las medidas que puede adoptar están establecidas en los artículos 41 y 42 que prevén dos grupos diferenciados por su contenido y por los sujetos que las ejecutan:

a) las previstas en el art. 41 no implican el uso de la fuerza armada y deben ser ejecutadas por los Estados Miembros que están obligados a llevarlas a cabo;

b) las previstas en el art. 42 implican el uso de la fuerza armada y deben ser ejercidas por el Consejo de Seguridad, bien directamente a través de las fuerzas armadas puestas a su disposición de conformidad con el art. 43, bien a través de fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de Naciones Unidas, o de Acuerdos u Organismos Regionales. En todo caso, todas las medidas de este tipo deben realizarse bajo la autoridad y dirección del Consejo de Seguridad.

Sin embargo, un análisis de la práctica habida desde 1990 permite afirmar que la

⁸⁴ Doc. N.U. S/25184, Nota del Presidente del Consejo de Seguridad respecto del estudio llevado a cabo en el mes de febrero de 1993 del *Programa de Paz* del Secretario General (el Consejo de Seguridad se reúne mensualmente a nivel de altos funcionarios para el estudio del Informe citado del Secretario General, publicando una Nota del Presidente mensualmente relativa a los párrafos del Informe estudiados ese mes).

esperanza en que funcionara este sistema se ha visto respaldada sólo en parte, habiéndose producido una modificación parcial del sistema previsto en 1945⁸⁵.

Como señalábamos al hablar de la época de la guerra fría, el primer paso que suele dar el Consejo de Seguridad para actuar en el ámbito del capítulo VII es *calificar* la situación de conformidad con el art. 39 de la Carta. No obstante, como indicábamos entonces, no es necesario el acto formal de calificación para que el Consejo de Seguridad actúe conforme a los poderes que tiene atribuidos en este Capítulo de la Carta, pudiendo ésta presumirse cuando el Consejo ejerce sus poderes sin calificación previa.

Desde el 1 de agosto de 1990, el Consejo de Seguridad ha calificado formalmente en los términos del artículo 39 de la Carta la invasión de Kuwait por Irak⁸⁶, la situación primero en Yugoslavia⁸⁷ y posteriormente, disuelto este Estado, en «Bosnia y Herzegovina y en otras partes de la antigua República Federativa Socialista de Yugoslavia»⁸⁸, la situación en Somalia⁸⁹, la no colaboración de Libia en la lucha contra el terrorismo internacional⁹⁰, la situación en Liberia⁹¹, la práctica de la «depuración étnica»⁹², la situación en Ruanda⁹³, o la más reciente relativa a la situación en Haití, producida por el golpe de Estado contra el presidente Jean-Bertrand Aristide⁹⁴.

Junto a estas calificaciones formales, el Consejo de Seguridad ha *condenado*⁹⁵ diversas deportaciones de palestinos por Israel⁹⁶, la represión de la población kurda en territorio iraquí⁹⁷, la ausencia de colaboración de Libia en la lucha contra el terro-

⁸⁵ La práctica del Consejo de Seguridad en relación con el capítulo VII de la Carta ha sido, durante este período, amplia. Así, entre agosto de 1990 y mayo de 1993, el Consejo de Seguridad ha invocado expresamente el Capítulo VII en cuarenta resoluciones [vid. las resoluciones 660 (1990), 661 (1990), 664 (1990), 666 (1990), 667 (1990), 669 (1990), 670 (1990), 674 (1990), 677 (1990), 678 (1990), 686 (1991), 687 (1991), 689 (1991), 700 (1991), 705 (1991), 706 (1991), 707 (1991), 712 (1991), 713 (1991), 715 (1991), 724 (1991), 733 (1992), 748 (1992), 757 (1992), 760 (1992), 770 (1992), 771 (1992), 778 (1992), 787 (1992), 788 (1992), 794 (1992), 807 (1993), 814 (1993), 815 (1993), 816 (1993), 819 (1993), 820 (1993), 824 (1993), 827 (1993) y 836 (1993)]. Si a estas resoluciones añadimos aquellas en que el Consejo de Seguridad ha actuado en virtud del capítulo VII sin citarlo (vid. las referencias que realizamos *infra* en la nota 102), el número de resoluciones se acerca a las 50.

⁸⁶ La primera calificación se produjo en la Resolución 660 (1990). Sobre las calificaciones realizadas por el Consejo de Seguridad a los diversos actos perpetrados por Irak durante este conflicto, vid. L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: «La invasión de Kuwait por Irak y la acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1991, pp. 15 ss., especialmente pp. 28-32.

⁸⁷ La primera calificación se produjo en la Resolución 713 (1991).

⁸⁸ La primera calificación se produjo en la Resolución 757 (1992).

⁸⁹ La primera calificación se produjo en la Resolución 733 (1992).

⁹⁰ La primera calificación se produjo en la Resolución 748 (1992).

⁹¹ La primera calificación se produjo en la Resolución 788 (1992).

⁹² La primera calificación se produjo en la Resolución 808 (1993).

⁹³ La primera calificación se produjo en la Resolución 812 (1993).

⁹⁴ Ver Resolución 841 (1993), de 16 de junio.

⁹⁵ Recuérdense las observaciones que realizamos respecto de aquellas situaciones en que el Consejo de Seguridad, vista la imposibilidad de actuar ante la ausencia de unanimidad entre los miembros permanentes, sustituye la acción por la condena, procurando evitar la calificación formal en los términos del artículo 39 de la Carta, «rebajando» sus competencias al nivel de la Asamblea General en este ámbito.

⁹⁶ Vid., entre otras, las Resoluciones 681 (1990), 694 (1991), 726 (1991) o 799 (1992).

⁹⁷ Resolución 688 (1992).

rismo internacional⁹⁸, el *apartheid* en Sudáfrica⁹⁹, la violación de mujeres en Bosnia¹⁰⁰, o la actitud del PKD (jemeses rojos) en Camboya¹⁰¹.

Junto a ello, debemos destacar que en este período, si bien ha habido resoluciones que pueden enmarcarse en el ámbito del capítulo VII sin que éste haya sido invocado formalmente, todas ellas hacían referencia a situaciones previamente calificadas por el Consejo de Seguridad en resoluciones anteriores¹⁰², por lo que no hemos encontrado ningún caso de *calificación implícita* de una situación a través de la actuación del Consejo de Seguridad.

Si hasta aquí no parece haber especiales diferencias con la práctica del Consejo de Seguridad durante la época de la guerra fría, al margen del mayor número de situaciones *calificadas* y por consiguiente la revitalización del capítulo VII, pensamos que es conveniente resaltar el contenido de esas situaciones *calificadas*, que sí representa un cambio sustancial respecto de la época anterior.

Así, si la invasión de Kuwait por Irak no plantea ningún problema de calificación, pues es un claro ejemplo de violación del principio que prohíbe el uso de la fuerza y del de la integridad territorial de los Estados, no ocurre lo mismo respecto a las demás situaciones. En primer lugar, las situaciones de Yugoslavia primero y Bosnia-Herzegovina después, así como de Somalia, Liberia, Ruanda y Haití, son situaciones todas ellas que afectan a un solo Estado, en las que no existe un conflicto entre dos o más Estados y que se encuentran, al menos, próximas a situaciones poco antes consideradas en el ámbito de la jurisdicción interna. En algunos casos, incluso, los términos empleados por el Consejo de Seguridad en algunos apartados de sus resoluciones para calificar estos hechos en los términos del art. 39 de la Carta se notan especialmente forzados.

Así, en el asunto de Somalia, el Consejo de Seguridad, en la resolución 733 (1992), se remite al informe del Secretario General para calificar la situación¹⁰³, y cuando adopta decisiones en el ámbito del capítulo VII no hace referencia al establecimiento de la paz y seguridad internacionales, sino al establecimiento de la paz y estabilidad en Somalia¹⁰⁴. En términos parecidos se pronuncia en los casos de Liberia, Ruanda y Haití.

Si a estas resoluciones añadimos la clara afirmación realizada en la Resolución 808 (1993) de que «las violaciones generalizadas del derecho humanitario, con in-

⁹⁸ Antes de la calificación formal de la Resolución 748 (1992) y la posterior adopción de «acciones», el Consejo de Seguridad ya había condenado la actitud de Libia en la resolución 731 (1992)

⁹⁹ Vid., entre otras, la Resolución 765 (1992).

¹⁰⁰ Resolución 798 (1992).

¹⁰¹ Resolución 792 (1992).

¹⁰² Entre otras, pueden citarse la Resolución 727 (1992) sobre Yugoslavia, la Resolución 751 (1992) sobre Somalia, la Resolución 762 (1992) sobre Croacia, o las Resoluciones 776 (1992), 780 (1992), 781 (1992), 786 (1992) y 808 (1993), todas ellas relativas a Bosnia y Herzegovina.

¹⁰³ El Consejo «preocupado porque la persistencia de esta situación constituye, como se afirma en el informe del Secretario General, una amenaza a la paz y la seguridad internacionales».

¹⁰⁴ El Consejo «decide, en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que todos los Estados, con objeto de establecer la paz y la estabilidad en Somalia, apliquen inmediatamente un embargo general y completo de todos los suministros de armas y equipo militar en Somalia hasta que el Consejo de Seguridad decida lo contrario».

clusión de asesinatos en masa y la continuación de la práctica de la depuración étnica [...] constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales», podemos afirmar que el Consejo de Seguridad ha elevado, definitivamente, las violaciones graves, masivas y flagrantes de derechos humanos y del derecho humanitario al nivel de crímenes internacionales que dan lugar al ejercicio de los poderes atribuidos al Consejo de Seguridad en el capítulo VII, confirmando una práctica que tuvo sus inicios en el fin de la guerra fría y que pretende consagrar los valores humanitarios como principio autónomo del orden internacional.

Por otra parte, la única situación *calificada* por el Consejo de Seguridad, al margen de la guerra del Golfo, que sí supone un conflicto entre varios Estados presenta otros problemas particulares. Nos referimos a la calificación de «amenaza para la paz y seguridad internacionales» del «hecho de que el Gobierno de Libia no demuestre mediante acciones concretas su renuncia al terrorismo y, en particular, el hecho de que continúe sin responder completa y efectivamente a las peticiones formuladas en la Resolución 731 (1992)»¹⁰⁵. Los fundamentos jurídicos que utiliza el Consejo de Seguridad para llegar a esta calificación, en la resolución 748 (1992), son tres:

- a) Convencido de que la eliminación de los actos de terrorismo internacional, incluidos aquellos en los que participan directa o indirectamente Estados, es indispensable para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;
- b) Recordando que, en la Declaración hecha pública el 31 de enero de 1992 con motivo de la reunión del Consejo de Seguridad a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, los miembros del Consejo expresaron su profunda preocupación por los actos de terrorismo internacional y subrayaron la necesidad de que la comunidad internacional se ocupara eficazmente de estos actos;
- c) Reafirmando que, de conformidad con el principio enunciado en el párrafo 4 del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar o instigar actos de terrorismo en otro Estado, ayudar a tales actos, participar en ellos o consentir actividades organizadas en su territorio para la comisión de tales actos, cuando tales actos impliquen la amenaza o el uso de la fuerza.

Como puede observarse, pese a la referencia al artículo 2-4 de la Carta y la reproducción de un párrafo de la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, se obvian las referencias explícitas a ésta y el apoyo jurídico principal se basa en consideraciones sobre los principios realizadas por el propio Consejo de Seguridad, con explícita referencia a la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad del 31 de enero de 1992. Esta referencia es, sin lugar a dudas, sintomática de la tendencia

¹⁰⁵ Resolución 748 (1992).

hacia el directorio político que ya criticábamos al hablar de los principios. Permítanos reproducir varios párrafos de la profesora ABELLÁN que describen esta situación y señalan certeramente sus peligros:

La tendencia parece ser la del modelo de directorio político de las grandes potencias que actúan a través del Consejo de Seguridad y bajo la égida de una de ellas [...].

En este contexto, el valor de la paz y seguridad internacional tiende a configurarse bajo los parámetros políticos e ideológicos marcados por ese directorio, y la función de mantenimiento de la paz y seguridad internacional atribuida al Consejo de Seguridad tiende a conformarse a tales parámetros. Configuración no necesariamente coincidente con el valor de la paz y seguridad incorporado en el Derecho Internacional [...].

Se corre el riesgo de romper el equilibrio político establecido en la Carta [...] en la medida en que la función atribuida a la Asamblea General de considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional pueda ser asumida por el Consejo de Seguridad; y el respeto a los intereses particulares de los miembros permanentes pueda confundirse con el mantenimiento de la paz y seguridad internacional [...].

Roto este equilibrio de la Carta en detrimento del órgano político de representación universal, otro de los riesgos que se advierte es la disociación entre el sistema de la Carta y el Derecho Internacional [...]. De producirse tal disociación, el Consejo de Seguridad en ejercicio de los poderes que le otorga la Carta podría desconocer los límites jurídicos impuestos por el Derecho Internacional¹⁰⁶.

Si bien es verdad que el Consejo de Seguridad tiene discrecionalidad política para calificar una situación, no debe olvidarse, como señalamos al hablar de la calificación en la época de la guerra fría, que el *juicio de calificación* es un juicio en derecho, puesto que tiene por finalidad una calificación jurídica, de la que serán extraídas consecuencias jurídicas, y que el Consejo de Seguridad, en su actuación, está sujeto a los propósitos y principios de las Naciones Unidas¹⁰⁷. Y el riesgo de esos desequilibrios y excesos existe en la práctica del Consejo de Seguridad, no sólo en el ámbito de la calificación de situaciones, sino también en el de las medidas adoptadas en virtud del capítulo VII.

Así, en relación con las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII que no implican el uso de la fuerza armada¹⁰⁸, la mayor parte de

¹⁰⁶ V. ABELLÁN HONRUBIA: «La ampliación del concepto...», art. cit., p. 17.

¹⁰⁷ Art. 27-2 de la Carta.

¹⁰⁸ Desde agosto de 1990 el Consejo de Seguridad ha actuado en virtud del art. 41 de la Carta (aunque sin citarlo), en las Resoluciones 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 666 (1990), 670 (1990), 687 (1991), 692 (1991), 700 (1991), 705 (1991), 706 (1991), 707 (1991), 712 (1991), 713 (1991), 715 (1991), 724 (1991), 733 (1992), 748 (1992), 757 (1992), 760 (1992), 771 (1992), 781 (1992), 787 (1992), 788 (1992), 807 (1993), 808 (1993), 816 (1993), 819 (1993), 820 (1993), 824 (1993), 827 (1993) y 841 (1993).

las mismas se ajustan a lo previsto en el art. 41 de la Carta y han consistido en un diverso abanico que abarca desde la obligación de no reconocer una determinada situación, hasta embargos económicos totales o parciales, suspensión de vuelos internacionales o, incluso, reducir el número y la categoría del personal de las misiones diplomáticas y puestos consulares. Han sido, pues, medidas previstas de una u otra forma en el art. 41, que no implican el uso de la fuerza armada y han sido ejecutadas por los Estados Miembros conforme a las disposiciones de la Carta.

No obstante, algunas de estas medidas adoptadas en virtud del art. 41 plantean problemas, y en especial la creación de un Tribunal para juzgar las violaciones del derecho humanitario en Bosnia y Herzegovina, creado por la Resolución 808 (1993) y establecido por la Resolución 827 (1993) y la demarcación de la frontera entre Kuwait e Irak realizada por la Resolución 687 (1991).

Si la primera de las medidas puede ser justificada en base a los poderes de creación de órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad¹⁰⁹, la segunda de ellas (la demarcación de una frontera) es difícilmente justificable dentro de los poderes de acción para mantener la paz y la seguridad internacionales del Consejo de Seguridad. Los términos empleados por el representante de Ecuador en el Consejo de Seguridad para justificar su abstención en la votación de la Resolución 687 (1991) son lo suficientemente elocuentes:

Al abstenerse en la votación de la Resolución 687 (1991), la delegación del Ecuador dejó constancia de su convicción de que el artículo 36 de la Carta no confiere al Consejo de Seguridad competencia en el marco del capítulo VII para formular un pronunciamiento sobre los límites territoriales entre el Irak y Kuwait ni para determinar arreglos orientados a demarcar dicha frontera.

El Ecuador estima que los medios que se empleen para llevar a la práctica las resoluciones del Consejo no pueden dar a éste más atribuciones que las establecidas en la propia Carta de las Naciones Unidas y que, además, deben estar en absoluta conformidad con las normas del derecho internacional.

Deseo recordar también que, en sus declaraciones sobre la materia, numerosos miembros del Consejo de Seguridad, dando expresión al sentimiento general, manifestaron que la Resolución 687 (1991) en los párrafos pertinentes a esta materia, no constituye precedente que pueda invocarse en lo posterior¹¹⁰.

¹⁰⁹ Ver, además del informe presentado por la Comisión de Juristas presentada por Italia (Doc. N.U. S/25300) y el documento al respecto elaborado por la CSCE (Doc. N.U. S/25307), las interesantes argumentaciones del informe del Comité de Juristas presentado por Francia (Doc. N.U. S/25266) respecto a los poderes del Consejo de Seguridad para establecer el Tribunal. No obstante, el Consejo de Seguridad, en la Resolución 808 (1993), donde decidió crear el Tribunal, no invocó el capítulo VII de la Carta. Esta actitud fue rectificada en la Resolución 827 (1993), en la que establece el Tribunal y en la que actúa explícitamente en virtud del capítulo VII.

¹¹⁰ Ver el texto completo en el Doc. N.U. S/24117.

No obstante, y pese a este último supuesto que difícilmente podrá ser considerado precedente, puede afirmarse que la mayor parte de medidas que no implican el uso de la fuerza armada adoptadas por el Consejo de Seguridad se ajustan al esquema de la Carta.

Esta correlación entre el sistema previsto en la Carta y la aplicación práctica reciente de medidas del Consejo de Seguridad no se da de igual forma respecto a aquellas que sí han implicado el uso de la fuerza armada¹¹¹. Este tipo de medidas se han dado en tres situaciones: la invasión de Kuwait por Irak, la situación en la antigua Yugoslavia y la situación en Somalia. En los tres supuestos, bajo la cobertura de la frase «empleo de todas las medidas necesarias» entre las que se incluye el uso de la fuerza armada, se ha «autorizado» a los Estados miembros a emplear el uso de la fuerza a fin de hacer cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad.

La primera distinción que debe realizarse al analizar esta práctica es entre aquellas resoluciones en las que se autoriza el empleo del uso de la fuerza de una manera proporcional a las circunstancias para convertir un embargo previo en bloqueo, y aquellas otras resoluciones en las que se autoriza a los Estados miembros a usar la fuerza para restablecer la paz y seguridad internacionales.

En el primer grupo de resoluciones¹¹², se autoriza el uso de la fuerza «bajo la autoridad del Consejo de Seguridad», e incluso, en la primera de ellas [Resolución 665 (1990)], se planteó la intervención del Comité de Estado Mayor, si bien esta cita quedó después en el olvido.

Por contra, en el segundo tipo de resoluciones¹¹³, no se hace ninguna referencia a la autoridad del Consejo de Seguridad, siendo, por tanto, operaciones completamente al margen del art. 42.

Por otra parte, en ninguno de los dos grupos de resoluciones se ha actuado bajo la dirección del Consejo de Seguridad, sino tras su «autorización». De esta forma, el art. 46 de la Carta según el cual «los planes para el empleo de la fuerza armada serán hechos por el Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité de Estado Mayor», ha sido totalmente incumplido.

También es de destacar que, en ninguna ocasión, se ha hecho referencia explícita al art. 42 de la Carta sino genérica al capítulo VII.

En nuestra opinión, la imposibilidad de actuación directa del Consejo de Seguridad al no haberse celebrado los convenios previstos en el art. 43 de la Carta, y las reticencias de los Estados Miembros a poner sus fuerzas armadas bajo el mando del Comité de Estado Mayor de Naciones Unidas, ha provocado una modificación en la

¹¹¹ El Consejo, actuando en virtud del capítulo VII, ha autorizado el uso de la fuerza armada, desde agosto de 1990 hasta julio de 1993, en las Resoluciones 665 (1990), 678 (1990), 794 (1992), 814 (1993), 815 (1993), 816 (1993) y 836 (1993).

¹¹² Resolución 665 (1990) sobre Irak, Resolución 794 (1992) en lo que se refiere al bloqueo sobre Somalia, y Resoluciones 816 (1993) y 836 (1993), referentes a la antigua Yugoslavia. Es en estas resoluciones donde se autoriza a los Estados actuando nacionalmente o por medio de acuerdos u organismos regionales y a las que nos referíamos al hablar de la revitalización del capítulo VIII.

¹¹³ Resolución 678 (1990) en relación a Irak y Resolución 794 (1992) en relación a la autorización del uso de la fuerza «a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia».

práctica del sistema previsto en 1945, en virtud del cual se ha utilizado para la aplicación de las medidas del art. 42, que implican el uso de la fuerza, el esquema de las medidas del art. 41 que no implican tal uso, pese a que la Carta diferenciaba ambos de forma clara.

Así, no ha sido el Consejo el que ha actuado en virtud del art. 42, sino que el Consejo de Seguridad se ha limitado a «autorizar» el uso de la fuerza armada, siendo los Estados Miembros los que han adoptado dichas medidas. En el mismo sentido se ha pronunciado el Secretario General en *Un Programa de Paz*¹¹⁴.

La única diferencia respecto al art. 41 ha sido que, en el caso de las medidas que sí implican el uso de la fuerza, no se ha decidido por el Consejo de Seguridad la obligación de los Estados Miembros de ejecutarlas, sino que se ha «autorizado» su empleo a los Estados Miembros en general o a algunos de ellos en particular. Esta diferencia parece lógica, pues la comunidad internacional en su conjunto, representada por el Consejo de Seguridad conforme al art. 24-1 de la Carta, puede autorizar la suspensión temporal de una norma de *ius cogens*, como es el caso de la prohibición del uso de la fuerza, pero parece difícil que pueda obligar a algún Estado a actuar en contra de ella.

El hecho de que el esquema de aplicación de medidas que implican el uso de la fuerza no sea el previsto en la Carta no hace necesariamente ilegales las actuaciones del Consejo de Seguridad y de los Estados Miembros en este sentido. Muy al contrario, la aceptación generalizada por los Estados Miembros de que esta actuación es conforme a la legalidad y el hecho de que esta actuación no esté prevista en la Carta pero tampoco prohibida expresamente permite afirmar que, por una parte, se ha producido una ampliación, en la práctica, de las competencias de la Organización, equivalente a la que se produjo con las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (tampoco previstas expresamente, pero no prohibidas) y, de otra parte, en relación al art. 46 —que prevé la dirección del Consejo de Seguridad de todas las medidas que impliquen el uso de la fuerza—, puede sostenerse que, o bien se ha producido una modificación consuetudinaria de dicha disposición (equivalente a la producida en el art. 27-3 respecto de que la abstención de un Miembro permanente no constituye veto), o bien el art. 46 sólo es aplicable a las medidas adoptadas en virtud del art. 42 y las actuaciones recientes no estarían incluidas en este artículo.

Ahora bien, si desde un punto de vista técnico-jurídico pensamos que puede considerarse conforme a la legalidad internacional la práctica reciente respecto de medidas que implican el uso de la fuerza, desde un punto de vista jurídico-político nos parece extremadamente peligroso y susceptible, como la práctica ha demostrado, de abusos de derecho.

¹¹⁴ En el párrafo 42, el Secretario General afirma: «Hasta ahora, el Consejo de Seguridad no ha hecho uso de la más coercitiva de esas medidas: la acción mediante una fuerza militar, prevista en el artículo 42. En la situación que surgió entre el Irak y Kuwait, el Consejo prefirió autorizar a los Estados Miembros para que adoptaran medidas en su nombre. En la Carta, sin embargo, se establece un procedimiento detallado [...]». Igualmente, en el curso dado por el profesor CARRILLO SALCEDO en esta misma sede el año pasado se manifestaba en el mismo sentido (ver J. A. CARRILLO SALCEDO: «El Consejo de Seguridad y el mantenimiento de la paz: aspectos recientes» en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1992, pp. 19 ss., especialmente pp. 23-25).

Así, la actuación de los Estados Unidos, el Reino Unido y Francia decretando unilateralmente los espacios de exclusión aérea al norte del paralelo 36 y al sur del paralelo 32 en el territorio de Irak, o la intervención armada en territorio iraquí llevada a cabo por los mismos Estados el 13 de enero de 1993, sólo pueden ser defendidas en función de *autorizaciones implícitas* del Consejo de Seguridad. En nuestra opinión, en estos casos no caben las autorizaciones implícitas por muchas advertencias que se hayan realizado con amenazas de adoptar autorizaciones explícitas, o por muy *malvada* que sea la víctima de las medidas.

No era difícil pensar que el siguiente paso, tras las *autorizaciones implícitas*, era el de la *autorización innecesaria por lógica*, eso sí, siempre según la lógica del que emplea las medidas. Así, los días 16, 17, 18 y 19 de enero de 1993 se produjeron nuevas intervenciones por parte de los Estados Unidos, solos o aliados con el Reino Unido y Francia, en territorio iraquí. Parece que ya no nos encontramos en el ámbito de las *autorizaciones implícitas* y empezamos a introducirnos en el ámbito de las *innecesarias por lógicas*. No obstante, las reacciones habidas a estas últimas intervenciones tanto por parte de los propios países árabes, como de la República Popular China, Rusia o, incluso, el propio Vaticano, hacen pensar que los líderes del «nuevo orden» van a tener más difícil que sea aceptada generalmente esta práctica como conforme a Derecho¹¹⁵.

IV. CONCLUSION

Parece que, efectivamente, la comunidad internacional se desliza hacia un «*nuevo orden internacional*» en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Ahora bien, no se trata de un proceso que suponga una *tabula rasa* respecto al orden anterior, sino de una lenta evolución tanto en el terreno de los principios como en el de los mecanismos de garantía del orden internacional.

La nueva situación internacional tras la guerra fría tenía que reflejarse necesariamente en las estructuras fundamentales de la comunidad internacional. En este sentido, no puede verse sino como positivo el acoplamiento del orden internacional en su estructura jurídica a la realidad social de la que surge y a la que regula.

Ahora bien, si la acomodación entre la realidad jurídica y la realidad social es positivo, lo que sí puede suponer un grave desequilibrio y un perjuicio superior es el pretender imponer, aprovechando una situación de cambio, unas concepciones, unos valores y una estructura de poder que reflejan sólo una parte de la realidad social de la comunidad internacional. El rechazo a este «nuevo orden» así impuesto por aque-

¹¹⁵ Respecto de la posición española, sin embargo, tanto el Presidente del Gobierno como el Ministro de Asuntos Exteriores proclamaron el carácter «legítimo» de estas intervenciones. Sólo los grupos parlamentarios de Izquierda Unida y del CDS hicieron público algún tipo de objeción. No obstante, dada la representatividad de estos grupos parlamentarios, pensamos que la posición de nuestro país va a seguir en la línea de legitimar como conforme a Derecho este tipo de actuaciones.

lla parte de la sociedad que no responde a esos valores podría hacer peligrar no ya el «nuevo orden» sino cualquier orden internacional.

En este sentido, las reacciones que empiezan a surgir cada vez con más fuerza contra algunas consecuencias del «nuevo orden» como son las intervenciones de los Estados occidentales aliados contra Irak en enero de 1993, la no reacción de Naciones Unidas ante la explosiva situación en Oriente Medio (con el problema especial de los palestinos deportados por Israel), o la tendencia hacia el reconocimiento jurídico del resultado de la política de limpieza étnica en Bosnia, parecen señalar que no existe una generalizada aceptación por parte de la comunidad internacional de los principios y mecanismos del mismo.

En nuestra opinión, el camino más correcto para la implantación de un «nuevo orden internacional», sin lugar a dudas necesario, debe ser volver a la Carta de las Naciones Unidas según la letra y el espíritu de los fundadores de la Organización. Una vez iniciado este camino debería convocarse la Conferencia de revisión de la Carta, prevista en el art. 109 de la misma y que lleva 38 años de retraso en su convocatoria. La revisión de la Carta no sólo es conveniente sino necesaria. El mundo ha cambiado demasiado desde su redacción para seguir considerándola válida hoy.

En este sentido, aparte del consenso sobre los principios que deben regir el orden internacional, son precisos profundos cambios en la composición, estructura y poderes de los órganos encargados de garantizar el orden, y en especial del Consejo de Seguridad.

Sin embargo, nada de todo ello podrá llevar a un orden internacional más justo y estable si no va acompañado de un cambio en la actitudes de los principales protagonistas. Un Consejo de Seguridad como el actual en el que sus 15 miembros son los responsables del 84% de las cuotas pendientes de pago de la ONU¹¹⁶, en el que 10 de ellos (incluidos cuatro de los cinco permanentes) no reconocen como obligatoria la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia, en el que a 12 de ellos les falta firmar o ratificar importantes tratados de desarme, en el que los 5 permanentes son responsables del 92% de las exportaciones mundiales de armamento, en el que el 85% de las armas compradas por los 10 no permanentes son adquiridas a los cinco permanentes, y en el que 6 de los 15 países mantienen un nivel de gastos militares superior al 5% de su PIB¹¹⁷, no reúne los requisitos morales mínimos para garantizar un orden internacional justo y estable.

¹¹⁶ En particular Estados Unidos, pero no él sólo. La primera decisión tomada por el Gobierno español, una vez obtenido su asiento en este Consejo de Seguridad, ha sido aplazar el pago de sus cuotas a la Organización.

¹¹⁷ Datos extraídos del artículo «¿Paz a la fuerza?», firmado por Vicenç FISAS, publicado en el diario *El País*.

