

**UNIVERSALISMO Y REGIONALISMO EN EL MANTENIMIENTO DE
LA PAZ A INICIOS DEL SIGLO XXI**

JORGE CARDONA LLORENS*

* Catedrático de Derecho Internacional Público, Universitat de València.

Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto del Ministerio de Educación y Ciencia de España BJU 2009-13752-C03-01, sobre «Misiones de organizaciones internacionales en situaciones de conflicto y postconflicto: tipología y coordinación».

Sumario: I. Introducción. II. El diseño de la Carta: A) el arreglo de controversias; B) el sistema colectivo de seguridad internacional; C) las operaciones de mantenimiento de la paz; D) el papel de los acuerdos u organismos regionales: a) Significado y alcance del Capítulo VIII de la Carta; b) Concepto de acuerdo u organismo regional; c) Principios que deben regir las relaciones con las Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz. III. Universalismo y regionalismo en el arreglo de controversias a inicios del siglo XXI: A) La práctica del Secretario General; B) La práctica de la Asamblea General; C) La práctica del Consejo de Seguridad. IV. Universalismo y regionalismo en el sistema colectivo de seguridad internacional a inicios del siglo XXI: A) La utilización por el Consejo de Seguridad de los acuerdos u organismos regionales para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad; B) La prohibición de aplicar medidas coercitivas por los acuerdos u organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad: a) La descentralización en la ejecución de las medidas para mantener la paz y la seguridad internacionales; b) La descentralización en la decisión de adoptar las medidas coercitivas; c) La descentralización en la calificación de las situaciones. V. Universalismo y regionalismo en las operaciones de mantenimiento de la paz a inicios del siglo XXI: A) La práctica relativa a las OMP clásicas; B) Operaciones con mandato que implica poder utilizar la fuerza armada. VI. Conclusión. Bibliografía

I. Introducción

Cuando recibí la invitación a participar en esta XXXVI edición de los prestigiosos cursos de Derecho Internacional del Comité Jurídico Interamericano y el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA me indicaron que el tema genérico de los mismos sería: "Universalismo y Regionalismo a inicios del Siglo XXI". Ante este tema central, mi sugerencia, que fue aceptada, fue centrar mi curso sobre "Universalismo y regionalismo en el mantenimiento de la paz a inicios del siglo XXI". Sin duda se trata de una cuestión que se incardina en el objeto central de los cursos (universalismo y regionalismo) y que presenta gran cantidad de cuestiones a estudiar y dilucidar en estos inicios del siglo XXI.

Para desarrollar este tema el punto de partida no puede ser otro que la Carta de las Naciones Unidas. Este texto fundamental del derecho internacional contemporáneo tuvo, entre otras, la virtualidad de convertir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en un interés colectivo jurídicamente protegido por el derecho.

Hasta 1945, el derecho internacional protegía jurídicamente el interés de cada Estado por mantener su paz y seguridad particular. El derecho regulaba cuándo y

cómo un Estado podía reaccionar si veía su seguridad o estabilidad amenazada. Pero la paz y la seguridad internacional, en tanto que interés colectivo de la comunidad internacional en el que todos sus miembros tienen un interés jurídico por su protección, no existía.

De esta forma, al establecer el artículo 1-1 de la Carta que el primer (y principal) propósito de la Organización es mantener la paz y la seguridad internacionales, no sólo enuncia el objetivo fundamental de la Organización, hacia el que están ordenados todos sus propósitos, sino que convierte lo que hasta ese momento había sido un interés político de la comunidad internacional y de sus miembros, en un interés jurídicamente protegido, para cuya consecución establece disposiciones de dos tipos: de un lado disposiciones de carácter institucional, conforme a las cuales se distribuyen las competencias en este ámbito entre los órganos principales de las Naciones Unidas; de otro lado, disposiciones materiales en las que se establecen los instrumentos y los ámbitos competenciales de la Organización para lograr el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En relación a las normas institucionales, la Carta atribuye distintas funciones a los órganos principales de las Naciones Unidas, destacando especialmente la atribución de competencias a la Asamblea General y el Consejo de Seguridad en un cuidado equilibrio entre ambos.

Así, conforme al 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» (art. 11.1 de la Carta).

Igualmente, la Asamblea General puede discutir cualquier situación o controversia concreta que se presente a su consideración (art. 11.2 de la Carta). Ahora bien, ante esas cuestiones concretas la Asamblea General se encuentra con dos límites: en primer lugar, no realizará recomendación alguna cuando el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna la Carta respecto a esa controversia o situación (art. 12 de la Carta); 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 discutirla (art. 11.3 de la Carta).

Este límite a las competencias de la Asamblea General se justifica 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» (art. 24 de la Carta). Eso sí, «en el desempeño

de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas» (art. 24.2 de la Carta).

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»¹. Es en el seno del órgano de representación universal —la Asamblea General— donde se debaten, consideran y formulan los principios generales. Es el órgano donde se respetan los intereses particulares de las grandes potencias —el Consejo de Seguridad— el encargado de llevar a cabo la acción para la salvaguardia de los intereses colectivos de la Comunidad Internacional protegidos jurídicamente por esos principios, es decir el que actúa en el ámbito de la aplicación.

Aunque han sido varias las ocasiones en que este equilibrio entre órganos ha intentado ser descompensado en favor de uno de ellos, la práctica ha demostrado que el equilibrio previsto en la Carta es la mejor garantía de continuidad y eficacia de la Organización. La puesta en marcha de mecanismos no previstos en la Carta como la Resolución de la Asamblea general 377 (V), «Unión pro Paz»², o las

¹ ABELLÁN HONRUBIA, V.: «La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y la 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. 17.

² Por esta Resolución (aprobada con ocasión del conflicto de Corea en 1950), la Asamblea General se otorga, en los casos en que el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad de sus miembros permanentes no cumpla sus responsabilidades, la facultad de recomendar a los miembros de las Naciones Unidas, en los casos de amenaza de la paz, medidas colectivas que no impliquen el uso de la fuerza, y para los supuestos de quebrantamiento de la paz o actos de agresión, cuando fuere necesario, medidas comprensivas del empleo de la fuerza armada. En la misma resolución se estableció una Comisión de vigilancia de la paz y un Comité de medidas colectivas y se requirió al Secretario General para que nombrara, con la aprobación de dicho Comité, un cuerpo de militares expertos que pudiera servirse, por recomendación del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, de dichos contingentes al servicio de las Naciones Unidas.

Como puede observarse, esta resolución quiebra el equilibrio establecido en la Carta entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad en materia de mantenimiento de la paz. Por este motivo ha sido ampliamente criticada no sólo desde el punto de vista político, sino también jurídico, llegando a ser calificada de acto ultra vires (SANJOSÉ GIL, A.: «Las consecuencias jurídicas de los actos ultra vires de las Organizaciones internacionales, en particular de la O.N.U.», *R.E.D.I.*, 1990, n. 2, p. 449).

Aunque esta resolución ha sido invocada en numerosas ocasiones y en su aplicación la Asamblea general se ha reunido en sesiones extraordinarias de emergencia para conocer de las situaciones producidas en Suez (1956), Hungría (1956), Líbano (1958), Congo (1960), Oriente Medio (1967), Afganistán (1980) y Palestina (1982), desde el conflicto de Corea nunca más se han vuelto a adoptar medidas por la Asamblea General en virtud de la misma. El fracaso de la experiencia de Corea, así como la necesidad sentida en la Organización de respetar el equilibrio establecido en la Carta entre los órganos principales

denominadas «Operaciones de mantenimiento de la paz» y su diversa evolución histórica son muestra de esta afirmación.

Junto a la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, es de destacar las funciones desempeñadas en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional por el Secretario General. Las funciones ejecutivas y diplomáticas del Secretario General se han ido ampliando en la práctica, rebasando con mucho la configuración de órgano preferentemente administrativo que se le asignó en sus orígenes por los redactores de la Carta de San Francisco.

De esta forma, como hemos señalado en otro lugar³, a los poderes explícitos que confiere al Secretario General el art. 99 de la Carta —consistentes en la posibilidad de llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales—, deben sumarse, de una parte, ciertos poderes implícitos en este artículo, en especial en el ámbito de la determinación de los hechos y, de otra parte, ciertos poderes que, aunque no pueden ser calificados de implícitos —al no ser «conferidos, por una consecuencia necesaria, [al Secretario General] en tanto que esenciales al ejercicio de sus funciones»⁴ —, sí puede considerarse que se derivan del «espíritu» de dicho artículo. Entre esas competencias destaca un conjunto de poderes en materia de diplomacia preventiva, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz después de los conflictos.

Por otra parte, también los demás órganos principales de las Naciones Unidas asumen funciones de carácter menor en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Así:

- a) la Corte Internacional de Justicia en cuanto órgano judicial principal de las Naciones Unidas, contribuye al arreglo de controversias entre Estados evitando con ello que se ponga en peligro la paz y la seguridad internacionales;

han sido la causa de ello. En todo caso, el trasfondo político de esta resolución quedó puesto especialmente de manifiesto cuando, ante la amenaza de veto por parte de Francia y Rusia al proyecto de resolución anglo-hispano-norteamericano para autorizar el uso de la fuerza contra Irak a principios de 2003, los promotores de la resolución, lejos de acudir a la Asamblea General alegando la parálisis del Consejo de Seguridad ante una amenaza a la paz, optaron por el uso ilegal de la fuerza de forma unilateral. La Resolución 377 (V) es alegada, por tanto, bien cuando se tiene asegurado el apoyo de una mayoría de los miembros de la Asamblea (lo que supone una violación clara del equilibrio institucional previsto en la Carta), bien cuando lo que se quiere es que se hable de un tema pero no que se actúe respecto del mismo.

³ CARDONA LLORENS, J Y AZNAR GOMEZ, M.: “Article 99” en *La Charte des Nations Unies* (Cot, J.P., Pellet, A y Forteau, M., eds), 3ª ed., Paris, 2006, pp. 2067 y ss.

⁴ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* (Avis Consultatif), C.I.J., *Recueil* 1949, p.182.

- b) el ECOSOC se prevé que podrá suministrar información al Consejo de Seguridad y deberá darle la ayuda que éste solicite (art. 65 de la Carta) y, finalmente,
- c) el primer objetivo básico del régimen de administración fiduciaria, bajo control del Consejo de Administración Fiduciaria, era el fomento de la paz y la seguridad internacionales.

Respecto del segundo grupo de normas a las que hacíamos referencia al principio —disposiciones materiales—, el art. 1.1 de la Carta no se limita a hacer explícito el fin último de la Organización («mantener la paz y la seguridad internacionales»), sino que establece también los medios para su consecución: «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»⁵.

Ahora bien, la Carta no establece un monopolio de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: en el art. 52 se prevé expresamente que ninguna disposición de la Carta «se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional», si bien, como veremos en este curso, la Carta somete a determinados límites y condiciones tanto su existencia como su actuación. Límites y condiciones que han ido evolucionando (e incluso tergiversándose) a través de la práctica de los 65 años de existencia de este sistema.

Y es que, tal y como se deduce del título del curso, lo que nos interesa no es tanto lo que establece la Carta, sino cómo ha ido evolucionando ese sistema en la práctica y, más especialmente, en los inicios del siglo XXI. Práctica que, como es bien conocido, cuando está “bien establecida” forma parte de las “reglas de la organización”. Y ese análisis de la práctica nos interesa no sólo respecto de las

⁵ Junto a ello, en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la Carta de las Naciones Unidas confiere a la Asamblea General la competencia de «considerar [...] los principios que rigen el desarme y la regulación de armamentos» (art. 11 de la Carta), y al Consejo de Seguridad la de elaborar los planes para establecer un sistema de regulación de armamentos (art. 26 de la Carta). Sin embargo, pese a que en función de estas competencias han sido varios los órganos subsidiarios de las Naciones Unidas creados y varias también las resoluciones adoptadas tanto por la Asamblea General como por el Consejo de Seguridad, la cualidad de determinados Estados y su específico interés en las cuestiones relacionadas con los armamentos han hecho que las negociaciones sobre estos temas se hayan entablado con frecuencia sobre la base de acuerdos entre estos Estados, y al margen de los órganos de las Naciones Unidas. En el presente Curso nos centraremos, por tanto, en los medios citados expresamente en el art. 1.1 de la Carta para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Naciones Unidas, sino también de los acuerdos u organismos regionales que han participado en la protección de ese interés jurídicamente protegido.

Por ello, en el esquema que seguiremos nos centraremos, en primer lugar, en el análisis del sistema tal y como fue diseñado en la Carta con especial referencia no sólo a las competencias de las Naciones Unidas (acción universal) sino también a sus previsiones respecto a la posible actuación de los acuerdos u organismos regionales (acción regional); a partir del planteamiento general previsto en la Carta (II) iremos analizando la tensión entre universalismo y regionalismo en la práctica en el ámbito de cada una de las grandes funciones de mantenimiento de la paz: arreglo de controversias (III) y sistema colectivo de seguridad internacional (IV), al que deberemos añadir las operaciones de mantenimiento de la paz, no previstas en la Carta pero que se han convertido en un instrumento esencial de la actividad, tanto de las Naciones Unidas como de los acuerdos regionales para mantener la paz (V).

II. El diseño de la Carta

Como hemos señalado en la introducción, la Carta de las Naciones Unidas establece como primer y principal propósito de la Organización de las Naciones Unidas el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y, para su consecución, le atribuye dos competencias en el artículo 1.1 de la Carta: el arreglo pacífico de las controversias que puedan poner en peligro esa paz y seguridad internacionales y un sistema colectivo de seguridad internacional para los casos de amenaza o quebrantamiento de esa paz y seguridad. La regulación de la primera de esas competencias se lleva a cabo en el Capítulo VI de la Carta; la regulación de la segunda, en el Capítulo VII.

Ahora bien, aunque las dos competencias atribuidas persiguen el mismo fin —el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales—, se trata de dos competencias de naturaleza distinta, regidas por principios diferentes, en las que la Organización y cada uno de sus órganos principales juegan un papel diferente y para las que la Organización dispone de medios diferentes.

A) El arreglo de controversias

En la Carta de las Naciones Unidas el arreglo pacífico de controversias es una competencia orientada al fin de mantener la paz y la seguridad internacionales. Es decir, la Carta ha concebido la solución pacífica de controversias en función del objetivo esencial de mantener la paz y la seguridad internacionales. Este condicionamiento, que mediatiza y limita el sistema de la Carta, se manifiesta desde los artículos 1.1 y 2.3 de la Carta hasta el conjunto de disposiciones que constituyen el Capítulo VI de la misma.

Es este enfoque el que explica que la competencia de las Naciones Unidas no se extienda sólo a las controversias entre Estados, sino también a las «situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz» (arts. 1.1 y

34 de la Carta)⁶. Este término amplio de situación no sólo ha permitido a las Naciones Unidas conocer de conflictos internos, sino también adoptar medidas frente a entes no estatales como puede ser un determinado grupo opositor o facciones enfrentadas dentro de un Estado.

Conforme a este enfoque en el que, a diferencia de lo que ocurría en la Sociedad de Naciones, el arreglo de controversias no es un fin de la Organización sino un medio de segundo grado para conseguir el fin principal que es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el Capítulo VI de la Carta no prevé en realidad un sistema propio de arreglo de controversias, sino la obligación de los Estados miembros de arreglar, a través de medios pacíficos de su elección, las controversias que entre ellos surjan con objeto de no poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Esta es la finalidad del art. 2.3 de la Carta que impone a los Estados el principio de arreglo pacífico de sus controversias internacionales, así como del art. 33 que desarrolla esta obligación de las partes en una controversia estableciendo el principio de libertad de elección de medios. Afirmada esta obligación, el conjunto de disposiciones contenidas en el Capítulo VI vienen referidas a las competencias y poderes de las Naciones Unidas en general, y del Consejo de Seguridad en particular, respecto al control y promoción del cumplimiento por los Estados de esta obligación.

En otras palabras, la competencia del arreglo de controversias y situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales es una competencia compartida tanto con sus Estados miembros como con otras organizaciones y que, además, debe ser considerada subsidiaria en relación a la acción de los Estados. Así lo prevén los artículos 2.3 y 33 de la Carta que hablan de la obligación de los Estados de arreglar sus controversias por medios pacíficos, dejando claro que la competencia es de los Estados y que la Organización debe “ayudar” a los Estados en el cumplimiento de esa obligación. Esa competencia es, además, compartida con otras instancias u organizaciones como se deduce del artículo 33 que recoge el principio de libertad de elección de medios de arreglo, del artículo 52 respecto, específicamente, de los acuerdos u organismos regionales

⁶ El concepto de controversia fue objetivado por la C.P.J.I. en el asunto de las *Concesiones Mavrommatis en Palestina* donde lo definió como «un desacuerdo sobre una cuestión de derecho o de hecho, una contradicción, una oposición de tesis jurídicas o de intereses entre dos personas» (C.P.J.I., Serie A, n. 2, p. 11); y ha sido más delimitado por la C.I.J. según el cual una controversia tiene una existencia objetiva, independientemente del reconocimiento formal o la negativa de su existencia por una de las partes (*Affaire de l'interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie*, arrêt, *Recueil*, 1950, p. 74., *Affaire du Sud-Ouest africain* (Exceptions préliminaires), arrêt, *Recueil*, 1962, p. 328), y aunque una de las partes dé seguridades de que, por el momento, no adoptará medidas de ejecución de su pretensión (*Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'ONU*, Avis consultatif, *Recueil*, 1988, p. 30). No ocurre lo mismo con el concepto de situación que es mucho más impreciso y por el que debe entenderse, como señaló el profesor Michel Virally, cualquier caso de tensión internacional que no constituya una controversia (VIRALLY, M.: *L'Organisation Mondiale*, Paris, 1972, p. 429).

(y al que haremos referencia más adelante), o del artículo 95 en relación a otros tribunales distintos a la Corte Internacional de Justicia.

Por otra parte, el ejercicio de la competencia relativa al arreglo de controversias por parte de las Naciones Unidas se rige por el principio de subsidiariedad. Así se deduce claramente de la letra de los artículos 36.2, 52.2 de la Carta, así como de los poderes de la Organización en este ámbito que son sólo de recomendación. Las Naciones Unidas ejercerán la competencia de arreglo pacífico de controversias sólo en los casos en que, por las circunstancias concretas del caso, se considere más eficaz la acción de las Naciones Unidas que la de las partes directamente interesadas o la de otros acuerdos u organismos internacionales específicos.

Finalmente, todos los órganos principales de las Naciones Unidas comparten la competencia en materia de arreglo pacífico de controversias. Aunque el Consejo de Seguridad tenga la responsabilidad principal de mantener la paz y la seguridad internacionales, también tienen competencia en este ámbito la Asamblea General (artículo 12), el Secretario General (a través de los poderes derivados del artículo 99⁷), la Corte Internacional de Justicia e, incluso, el ECOSOC y el Consejo de Administración Fiduciaria⁸

B) El sistema colectivo de seguridad internacional

Por el contrario, la competencia relativa al sistema colectivo de seguridad internacional es muy diferente. En primer lugar, por su naturaleza: no es una competencia compartida con los Estados miembros. Por tanto, en el ejercicio de esa competencia, en relación a la posible acción de los Estados, no tiene cabida el principio de subsidiariedad que sólo se aplica a competencias compartidas. Es cierto que, como veremos, sí se prevé que puedan existir acuerdos u organismos regionales con competencia en materia de seguridad internacional, compartiendo de esta forma la competencia con Naciones Unidas, pero el artículo 53 de la Carta establece un sistema de jerarquización en el que la cúspide está ocupada por las Naciones Unidas. La competencia central es, como veremos, de las Naciones Unidas que podrá autorizar a los acuerdos regionales a adoptar medidas coercitivas o utilizarlos para ejecutar las decididas por la Organización Mundial.

Igualmente, en el seno de la Organización, es el Consejo de Seguridad el que atrae hacia sí la competencia en esta materia, debiendo los demás órganos remitirle el asunto (artículo 11 en relación a la Asamblea General; artículo 99 en relación al Secretario General)

⁷ Vide: CARDONA LLORENS, J Y AZNAR GOMEZ, M.: “Article 99” en *La Charte des Nations Unies*, op. cit., pp. 2067 y ss.

⁸ Vide: CARDONA LLORENS, J: “El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” en *Las Organizaciones Internacionales*, Díez de Velasco, M (ed), 15ª ed. Madrid, 2008, p. 218 y ss.

El sistema colectivo de seguridad internacional está pues, en el diseño previsto en la Carta, “centralizado”.

Esa “centralización”, en el diseño de los fundadores de las Naciones Unidas, estaba basada en dos pilares: en primer lugar, la renuncia al uso de la fuerza armada por parte de los Estados; en segundo lugar, el establecimiento de un sistema colectivo de seguridad internacional que tiene el monopolio de la coerción ante una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión. Como ha sido señalado, “la Carta tiene vocación de centralizar el recurso a la fuerza armada en las relaciones internacionales bajo la autoridad del Consejo de Seguridad”⁹.

El sistema de mantenimiento de la paz se “centraliza” y se le da un carácter “colectivo”.

Dicho sistema es diseñado en la Carta como “colectivo” en todos sus elementos básicos, al prever:

- a) una decisión colectiva sobre la existencia de una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión
- b) una decisión colectiva de adoptar medidas coercitivas ante una situación de tal naturaleza
- c) una acción colectiva para ejecutar dicha decisión
- d) el fin del derecho inmanente a la legítima defensa cuando actúa el órgano colectivo

Para ello la Carta atribuye al Consejo de Seguridad, en primer lugar, el poder de calificación de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión¹⁰ (determinación colectiva de la existencia de la amenaza), en segundo lugar, el poder de adoptar las decisiones que sean necesarias para restablecer la paz¹¹ (adopción colectiva de la decisión de tomar medidas), en tercer lugar, prevé la aplicación colectiva pero descentralizada de las medidas coercitivas que no implican recurso a la fuerza armada y la aplicación colectiva y centralizada de las medidas coercitivas que sí implican dicho recurso y, finalmente, prevé que el derecho inmanente a la legítima defensa se tiene frente a un ataque armado y

⁹ P.M. DUPUY, « La communauté internationale et le terrorisme » en *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales (journée franco-allemand)*, Paris, Ed. Pedone, 2004, p. 37.

¹⁰ Artículo 39 de la Carta: “El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión...”.

¹¹ Artículo 39 de la Carta: “...y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas...”.

hasta que el Consejo de Seguridad tome las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales¹².

La diferencia entre la aplicación colectiva pero descentralizada de las medidas coercitivas que no implican el uso de la fuerza y la aplicación colectiva centralizada de las que sí lo implican, merece una breve explicación.

Respecto de las primeras, la Carta prevé, en el artículo 41, que, tras la decisión colectiva adoptada por el Consejo de Seguridad de “qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones”, éste “podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas”. Esta “descentralización” en la aplicación es lógica: son los Estados los que retienen la competencia en materia de comunicaciones, de comercio, de relaciones diplomáticas, etc. Son los Estados, por tanto, los que tienen competencia para establecer o interrumpir comunicaciones, para entablar o no relaciones comerciales o relaciones diplomáticas. Ahora bien, los Estados no pueden adoptar medidas en esos ámbitos con carácter coercitivo contra otros Estados: se lo prohíbe el principio de no intervención en los asuntos internos de los otros Estados¹³. Sólo el Consejo de Seguridad, en el marco del Capítulo VII de la Carta, puede decidir “colectivamente” este tipo de medidas que, después, deberán aplicar, “descentralizadamente”, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, los Estados.

Respecto de las medidas que sí implican recurso a la fuerza armada, la situación cambia. Los Estados han renunciado al uso o amenaza de la fuerza armada en las relaciones internacionales (art. 2-4 de la Carta), salvo, y siempre en el marco de unas condiciones restrictivas, en legítima defensa (art. 51 de la Carta). El monopolio del recurso a la fuerza es, por tanto de la Organización de las Naciones Unidas, previéndose que el Consejo de Seguridad podrá celebrar acuerdos especiales con los Estados para tener los medios que le permitan ejecutar colectivamente sus decisiones que impliquen el uso de la fuerza armada (artículos 43 y siguientes), o podrá utilizar los acuerdos regionales para ello (artículo 53).

C) Las operaciones de mantenimiento de la paz

Aunque los medios previstos para mantener la paz y la seguridad internacional en el art. 1.1 de la Carta se agotan en los dos descritos (arreglo de controversias y sistema colectivo de seguridad internacional), para terminar la

¹² Art. 51. Lógica consecuencia de ello es que “el recurso a la legítima defensa sobre una base consuetudinaria queda, a la vez, residual y limitado, tanto en sus objetivos como en sus modalidades de aplicación” (P.M. DUPUY, « La communauté internationale et ... » art. cit., p. 37).

¹³ Naturalmente, ello no significa que los Estados no puedan utilizar estos ámbitos competenciales para adoptar medidas de “presión” en el marco de las relaciones internacionales o, incluso “contramedidas legítimas” en el marco de la responsabilidad internacional.

descripción del sistema de las Naciones Unidas para mantener la paz y la seguridad internacional falta un elemento esencial no previsto en la Carta. Me refiero a las denominadas operaciones de mantenimiento de la paz.

En efecto, el enfrentamiento político-ideológico entre las dos grandes superpotencias y sus aliados respectivos, propio de la denominada «guerra fría» que marcó las relaciones internacionales durante casi toda la segunda mitad del siglo XX, impidió que pudiera funcionar un sistema de seguridad realmente «colectivo». No obstante, a lo largo de esos años se presentaron ante las Naciones Unidas ciertos conflictos en los que las grandes potencias no estaban directamente interesadas y en los que el Estado o Estados implicados solicitaban una ayuda de la Organización.

Ante este tipo de conflictos, las Naciones Unidas idearon un sistema original de actuación cuya denominación técnica será «operaciones de mantenimiento de la paz» (O.M.P.) y que popularmente son conocidas como «cascos o boinas azules».

Estas «operaciones», no previstas en la Carta, son de naturaleza muy distinta a las «acciones» coercitivas del Capítulo VII. La ausencia de regulación jurídica en la Carta será una de sus grandes virtudes: permitirá un gran nivel de flexibilidad y de facilidad de adaptación a las circunstancias. Pero, simultáneamente, esa ausencia de regulación ha sido también uno de sus grandes problemas, pues la ausencia de reglas expresas implica una gran inseguridad conceptual y jurídica¹⁴.

La noción de O.M.P. no es fácil de definir. Su categorización fue realizada por el Secretario General Dag Hammarskjöld, quien, para resaltar de un modo gráfico su diferencia de los sistemas previstos explícitamente en la Carta, señaló que las O.M.P. se fundamentan en el «Capítulo VI y medio» de la Carta, situándolas entre los métodos tradicionales de arreglo de controversias (Capítulo VI) y las medidas coercitivas (Capítulo VII).

En su origen, las O.M.P. consistieron en el despliegue, bajo mando y control de las Naciones Unidas, de militares aportados por diferentes Estados, con el previo consentimiento del Estado sobre cuyo territorio se realiza el despliegue y con la cooperación de todas las partes implicadas, con la finalidad de interponerse entre las partes enfrentadas (Fuerzas de Interposición o «cascos azules») o verificar y controlar un alto el fuego o una zona desmilitarizada (Misiones de Observación o «boinas azules»).

Pero la evolución de las relaciones internacionales, con el fin de la guerra fría y sus repercusiones en las Naciones Unidas, y el cambio en el tipo de conflictos a

¹⁴ CARDONA LLORENS, J.: «Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?», *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Vol. VI, 2003, p. 765.

los que ha hecho frente la Organización, han supuesto también una evolución en el concepto, funciones, mandato y principios que rigen el funcionamiento de las O.M.P., llegando incluso a existir operaciones encargadas de administrar transitoriamente territorios con todas las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales, como fue el caso de las operaciones desplegadas en Kosovo (UNMIK) o en Timor (ATNUTO)

En la medida en que las O.M.P. se encuentran en medio de los capítulos VI y VII se ven informadas por principios que, como veremos, se encuentran también en medio de los principios que rigen ambos capítulos (subsidiariedad y descentralización en el primer caso, centralismo y exclusividad del Consejo de Seguridad en el segundo) y se trata de una competencia también en medio de las previstas en esos capítulos (compartida en el primer caso, exclusiva en el segundo) dependiendo de la variable naturaleza de las mismas.

D) El papel de los acuerdos u organismos regionales

Para terminar con el análisis del sistema de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional diseñado en la Carta debemos hacer referencia al papel de los acuerdos u organismos regionales en dicho sistema. Como hemos señalado en la introducción, la Carta de las Naciones Unidas no pretende establecer un monopolio de la Organización para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Muy al contrario, conforme a la letra del art. 52.1 de la Carta: «Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional.» Por ello, la Carta dedica el Capítulo VIII a regular las relaciones entre el sistema de las Naciones Unidas que hemos analizado en los apartados anteriores y dichos acuerdos u organismos regionales.

El Capítulo VIII de la Carta contiene tres artículos (52, 53 y 54) y plantea un gran número de interrogantes en su interpretación. De entre todas ellas considero importante detenernos ahora en tres de ellas: en primer lugar, cuál es el significado de la referencia al regionalismo en el marco en el sistema de mantenimiento de la paz; en segundo lugar, qué debemos entender por acuerdo u organismos regional en el sentido del Capítulo VIII de la Carta; y, en tercer lugar, qué principios prevé la Carta que deben regir las relaciones entre las Naciones Unidas y dichos acuerdos u organismos regionales.

a) Significado y alcance del Capítulo VIII de la Carta

Respecto de la primera cuestión (significado de la referencia al regionalismo en el sistema diseñado en la Carta), considero de especial importancia a estos efectos señalar que el artículo 52-1 empieza con la frase: «*Ninguna disposición de esta Carta*». Esta frase la encontramos en el encabezamiento de otros cuatro

artículos de la Carta además del 52-1. Me refiero a los artículos 2-7, 51, 95 y 107¹⁵.

Los cinco supuestos en que un artículo de la Carta empieza con esta frase se refieren a derechos que tenían los Estados con anterioridad a la Carta y que, en virtud del sistema de mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales diseñado en la Carta, unido a la prevalencia de las obligaciones derivadas de la misma conforme a su artículo 103, pudiera haber alguna duda sobre su vigencia con posterioridad a su entrada en vigor. Se trata de: la existencia de asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados y el derecho que éstos tienen a que las Naciones Unidas no intervengan en los mismos¹⁶; la permanencia del derecho inmanente de legítima defensa individual y colectiva¹⁷; el derecho a celebrar acuerdos o crear organismos regionales cuyo fin sea también entender de los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales¹⁸; el derecho a acudir, previo acuerdo, a tribunales internacionales distintos a la Corte Internacional de Justicia¹⁹; o, en fin, la validez y la posibilidad de llevar a cabo cualquier acción ejercida o autorizada como resultado de la

¹⁵ También comienza por una frase parecida el artículo 52-4 («Este artículo no afecta en manera alguna...»). Sin embargo, esta frase, pese a tener una finalidad semejante a la de los artículos 2-7, 51, 52-1, 95 y 107, tiene como diferencia fundamental respecto de ellos que no hace referencia a derechos que tengan los Estados al margen de la Carta, sino que se refiere a otras disposiciones incluidas en la Carta y a poderes de los órganos de las Naciones Unidas en función de ellas. Este hecho me ha inclinado a no utilizar dicha disposición para la interpretación del sentido y alcance de los términos del artículo 52-1.

¹⁶ Artículo 2-7: «Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VI» (subrayado añadido).

¹⁷ Artículo 51: «Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en el ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales» (subrayado añadido).

¹⁸ Artículo 52-1. «Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas» (subrayado añadido).

¹⁹ Artículo 95: «Ninguna de las disposiciones de esta Carta impedirá a los Miembros de las Naciones Unidas encomendar la solución de sus diferencias a otros tribunales en virtud de acuerdos ya existentes o que puedan concertarse en el futuro» (subrayado añadido).

segunda guerra mundial con respecto a un Estado enemigo de cualquiera de los signatarios de la Carta²⁰.

Ninguna de estas disposiciones pretende definir ni regular jurídicamente aquel derecho cuya validez o vigencia salva. Como mucho, admitida su compatibilidad con la Carta, establece algún límite a su ejercicio²¹. Los cuatro supuestos previstos en los artículos 2-7, 51, 95 y 107 de la Carta reconocen, pues, derechos que tenían los Estados miembros con anterioridad y reconocen su compatibilidad con la misma, fijando en algunos casos límites a su ejercicio.

El artículo 52-1 debe ser interpretado, en mi opinión, desde esta perspectiva. Su pretensión es respetar el derecho que tienen los Estados a celebrar acuerdos o

²⁰ Artículo 107: «*Ninguna de las disposiciones de esta Carta invalidará o impedirá cualquier acción ejercida o autorizada como resultado de la segunda guerra mundial con respecto a un Estado enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta durante la citada guerra, por los gobiernos responsables de dicha acción*» (subrayado añadido).

²¹ Así, el artículo 2-7 no define el principio de no intervención en los asuntos internos, ni nos dice qué son asuntos esencialmente de la jurisdicción interna. Se limita a declarar la existencia de asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados y el derecho que éstos tienen a que la Organización no intervenga en los mismos. En otras palabras, ante el sistema de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales establecido en la Carta proclama la vigencia del derecho que tienen los Estados a que no se intervenga en sus asuntos internos, con un límite: este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas previstas en el Capítulo VII.

El artículo 51 tampoco nos define la legítima defensa, ni las condiciones de su ejercicio. Se limita a proclamar la vigencia de este derecho pese al establecimiento del sistema de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales establecido en la Carta, con unos límites: el derecho de legítima defensa se tendrá hasta que el Consejo de Seguridad adopte las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales; las medidas adoptadas en el ejercicio de la legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad; y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Como señalara la Corte Internacional de Justicia, «*La Charte elle-même atteste l'existence du droit de légitime défense collective en droit international coutumier*» (*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci. (Fond)*, *arrêt du 27 juin 1986, C.I.J., Recueil, 1986*, p. 102, par. 193), y tras apoyarse para ratificar esta expresión en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General 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*, busca las normas de derecho internacional sobre las condiciones del ejercicio de la legítima defensa individual y colectiva en el derecho internacional consuetudinario, pero no en el artículo 51 cuya finalidad no es regularla.

Por su parte, el artículo 95 se limita a reconocer el derecho que tienen los Estados miembros a celebrar acuerdos para someter sus diferencias a tribunales internacionales distintos a la Corte Internacional de Justicia, en este caso sin ningún límite.

Por último, el artículo 107 reconoce los derechos nacidos como resultado de la segunda guerra mundial respecto a acciones contra los Estados vencidos, declarándolos compatibles con el sistema creado en la Carta.

crear organismos que tengan entre sus finalidades entender en alguna cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Ese derecho, que los Estados tenían con anterioridad a la Carta de las Naciones Unidas, lo siguen manteniendo con posterioridad a la misma.

Como en los demás casos en que una disposición de la Carta «salva» la existencia de un derecho que los Estados tienen al margen de la misma, la Carta de las Naciones Unidas no pretende regular dicho derecho. Su finalidad es, por una parte, servir de criterio de interpretación de la propia Carta de las Naciones Unidas, en la medida en que sus disposiciones deben ser interpretadas de forma que no conculquen dicho derecho «salvado», y, por otra parte, señalar límites (en caso de que los haya) al ejercicio del mismo en virtud del sistema de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional creado por la Carta. O, en otras palabras, regular en qué medida se ve afectado dicho derecho como consecuencia de las obligaciones asumidas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas.

b) Concepto de acuerdo u organismo regional

Conforme con esta interpretación, ¿qué debe entenderse por acuerdo u organismo regional?, es decir ¿qué es aquello cuya existencia la Carta considera compatible con su sistema de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales?

Tradicionalmente la doctrina ha querido extraer del texto del artículo reproducido unas características generales que permitieran definir o al menos delimitar qué debe entenderse por acuerdo regional. Pese a que las opiniones doctrinales son diversas, hasta fecha relativamente reciente la doctrina parecía unánime en considerar que el artículo 52-1 hace referencia a unos acuerdos u organismos internacionales que, como mínimo, deben cumplir tres características: deben ser conformes con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, deben tener un mecanismo de arreglo de controversias y deben estar realizados entre Estados de un área geográfica determinada, de forma que su actuación se limite a dicha área, es decir que actúen exclusivamente respecto de Estados miembros²².

²² Son muchos y diversos los autores que se han planteado la interpretación del concepto de acuerdo u organismo regional, habiendo mantenido posturas bien diversas. Así, autores como Yepes, Boutros-Ghali o Virally interpretan que, a pesar de utilizarse los términos «*acuerdos u organismos*», es necesario que los acuerdos regionales tengan una estructura orgánica permanente. Estos mismos autores exigen, igualmente, que se trate de organizaciones de competencias generales, es decir, que no sólo tengan entre sus finalidades entender de asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, sino también fines de cooperación en más ámbitos entre sus miembros (vide: YEPES, J.M.: "Les accords régionaux et le Droit international", *R.C.A.D.I.*, vol. 71, 1947-II, p. 234-344; BOUTROS-GHALI, B.: *Contribution a l'étude des Ententes Régionales*,

Sin embargo, un atento análisis del texto de la Carta, de las resoluciones de los órganos de las Naciones Unidas y de la práctica establecida —en suma, de las «reglas de la Organización»—, nos permite afirmar que los acuerdos regionales a los que hace referencia el Capítulo VIII de la Carta tienen «diversidad de mandatos, alcance y composición», siendo la única finalidad del mismo el reconocer que el establecimiento de un sistema colectivo de seguridad internacional no impide que existan otros acuerdos u organismos particulares en los que los Estados cooperen en alguno de los ámbitos materiales en que las Naciones Unidas actúan para mantener la paz y la seguridad internacionales, es decir: la diplomacia preventiva, incluido el arreglo de controversias; el mantenimiento de la paz; el establecimiento de la paz; o la consolidación de la paz después de los conflictos²³. El único límite establecido en la Carta es que tales acuerdos u organismos, y sus actividades, deben ser conformes con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.

Así, en la Resolución 49/57, de 9 de diciembre de 1994, aprobada sin votación por la Asamblea General de las Naciones Unidas y que incluye como anexo la *Declaración sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, se lee:

«Teniendo presente la diversidad de mandatos, alcance y composición de los acuerdos u organismos regionales»

«Destacando que los esfuerzos realizados por los acuerdos u organismos regionales, en sus respectivas esferas de competencia, en cooperación con las Naciones Unidas pueden constituir un valioso complemento de la labor de la Organización en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales»

«Los acuerdos u organismos regionales pueden, en sus esferas de competencia y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, aportar importantes contribuciones al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, entre otras cosas, según proceda, mediante el

París 1949, p. 101; VIRALLY, M.: "Les relations entre organisations régionales et organisations universelles" en *Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*, París, 1977, p. 151). Otros autores, como Vellas, Saba, Padelford, Van Kleffens o Kelsen son más flexibles al considerar que no son necesarios todos esos requisitos, o que varios de los mismos son sólo deseables (vide: VELLAS, P.: *Le regionalisme international et l'Organisation des Nations Unies*, París, Pedone, 1948, pp. 40-41; SABA: "Les accords régionaux dans la Charte des Nations Unies", *R.C.A.D.I.*, vol. 80, 1952-I, pp. 684-692; PADEFORD, N.J.: "Regional Organization and the United Nations", *International Organization*, vol. VIII, 1954, p. 204; VAN KEFLANS, E.N.: "Regionalism and Political Pacts", *A.J.I.L.*, vol. 43, 1949, pp. 668-669; KELSEN, H.: *The Law of the United Nations*, Londres 1951, pp. 319-320).

²³ Vide: CARDONA LLORENS, J.: «La résolution des conflits et la consolidation de la paix après les conflits en Amérique Central», en *Les Organisations Internationales et les conflits armés*, París, 2001, pp. 207-230.

arreglo pacífico de controversias, la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos»

«La cooperación entre las entidades u organismos regionales y las Naciones Unidas deberá realizarse de conformidad con sus respectivos mandatos, competencia y composición y deberá adecuarse a cada situación concreta, de conformidad con la Carta»

Para la Asamblea General, por tanto, los acuerdos u organismos regionales tienen diversidad de mandatos, alcance y composición. Se consideran que entienden en asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en la medida en que, entre otras cosas, actúen en el ámbito del arreglo pacífico de controversias, la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz o la consolidación de la paz después de los conflictos. Su actuación en esta esfera debe adecuarse a cada situación concreta, de conformidad con sus respectivos mandatos, competencia y composición, con el único límite de hacerse «de conformidad con la Carta».

En el texto de la Asamblea General no aparece ningún requisito de proximidad geográfica, de actuaciones en una determinada región, o en controversias o situaciones entre o en Estados parte o miembros a que tradicionalmente había hecho referencia la doctrina.

Conforme a este concepto «amplio» manifestado por la Asamblea General debe considerarse incluido en el art. 52-1 de la Carta cualquier acuerdo u organismo particular que, sea cual fuere su composición, mandato o alcance, contemple en su «esfera de competencias» cuestiones que puedan tener que ver con el arreglo de controversias, la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz o la consolidación de la paz después de los conflictos.

Esta concepción de la finalidad del art. 52-1 de la Carta era plenamente compartida por el Secretario General de las Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali, quien dedicó la sección VII de su informe «Un Programa de Paz»²⁴ a analizar las disposiciones del Capítulo VIII de la Carta²⁵. Para el Secretario

²⁴ *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 (A/47/277 y S/24111, de 30 de junio de 1992).

²⁵ En palabras del Secretario General: «La Carta evita deliberadamente toda definición precisa de los acuerdos y organismos regionales, lo cual permite que distintos grupos de Estados actúen con suficiente flexibilidad para tratar los asuntos susceptibles de acción regional; ello también podría contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Esas asociaciones o entidades pueden incluir organizaciones creadas en virtud de tratados, antes o después de la fundación de las Naciones Unidas, organizaciones regionales de seguridad y defensa mutuas, organizaciones para promover el desarrollo

General lo único relevante es que se trate de un acuerdo entre Estados que actúe en un asunto susceptible de acción regional. Poco importa que los Estados sean o no vecinos²⁶. Poco importa, dadas las funciones que describe, que el acuerdo u organismo tenga previsto un medio de arreglo de controversias. Ni siquiera es necesario que el asunto o controversia se suscite entre Estados miembros del acuerdo u organismo. Para el Secretario General estamos ante el supuesto contemplado en el Capítulo VIII de la Carta cuando un acuerdo u organismo particular, sea cual fuere su composición, mandato o alcance, ejerce funciones en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en un asunto en que es adecuada su acción particular²⁷.

regional en general o la cooperación respecto de alguna cuestión o función económica en particular, y agrupaciones creadas para tratar alguna cuestión concreta de actualidad de carácter político, económico o social» (*Un Programa de Paz*, párrafo 61). En el párrafo siguiente el Secretario General pone algunos ejemplos de cómo se ha producido esa cooperación concreta en los últimos tiempos, entre los que incluye la cooperación con todo tipo de acuerdo u organismo particular. Como puede observarse la interpretación dada a los términos «acuerdo u organismo regional» por el Secretario General dista mucho de los requisitos rígidos que veíamos en la doctrina, especialmente de los requisitos rígidos que el propio Boutros-Ghali exigía en sus publicaciones citadas al tratar las posiciones doctrinales (*vide supra* nota 23).

²⁶ En concreto el «Grupo de amigos del Secretario General» en el asunto de El Salvador, incluido explícitamente como acuerdo regional por el Secretario General, estaba formado por Colombia, España, México y Venezuela, entre los que existe afinidad cultural, pero no vecindad geográfica.

²⁷ Esta visión va a ser reiterada por parte del Secretario General. Así, en la Introducción a su primera Memoria Anual sobre la labor de la Organización, Boutros-Ghali va a reafirmar esta opinión, señalando además que la división del trabajo entre las Naciones Unidas y los acuerdos u organismos regionales no está aún formulada, «ya que las organizaciones regionales, al igual que las propias Naciones Unidas, están redefiniendo su cometido en el periodo posterior a la guerra fría» (A/47/1, p. 19, párr. 115). En la Memoria presentada al año siguiente al iniciarse el 48º Periodo de Sesiones de la Asamblea General, el Secretario General ya no hace referencias genéricas a las funciones de los acuerdos u organismos regionales y al concepto de los mismos. Se limita a incorporar su actuación en la descripción y análisis que realiza de la tarea llevada a cabo por la Organización en los últimos doce meses [Ver, por ejemplo, las referencias que realiza a la actuación de diversos acuerdos u organismos regionales en las situaciones de África meridional (p. 38, párr. 289), de Nagorno-Karabaj (p. 42, párr. 323), de Liberia (p. 47, párr. 374), de Libia (p. 47, párr. 376) o de Rwanda (p. 49, párr. 395) en *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización* (A/48/1), de 10 de septiembre de 1993], siendo de destacar que en su visión de la realidad internacional tras la guerra fría, el Estado sigue jugando un papel primordial en las relaciones internacionales, pero «los Estados no son los únicos protagonistas en el escenario internacional; deben ser, asimismo, parte de las asociaciones regionales y las organizaciones mundiales. Sumados, constituyen el marco de la seguridad colectiva y del progreso cooperativo» (*Ibidem*, p. 2, párr. 16). Y en su siguiente Memoria anual presentada al inicio del 49º periodo de sesiones de la Asamblea General (*Consolidación de la Paz y el Desarrollo. Memoria anual sobre la labor de la Organización*, Nueva York, 1994), va a volver a reiterar las ideas contenidas en su informe *Un Programa de Paz* y al tratar de las realizaciones

Pero a efectos de interpretar el art. 52 de la Carta de las Naciones Unidas, la práctica que aparece como más relevante es la del Consejo de Seguridad que es quien tiene, conforme al art. 24 de la Carta, la «responsabilidad primordial» de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Si durante el periodo de la guerra fría no encontramos más que referencias implícitas al Capítulo VIII de la Carta en la práctica del Consejo de Seguridad²⁸, la situación cambia radicalmente a partir de 1991, donde encontramos un gran número de resoluciones en que se hace referencia explícita al Capítulo VIII de la Carta²⁹.

llevadas a cabo señala la reunión por él convocada, el 1 de agosto de 1994 en Nueva York, entre el Secretario General y los jefes de organizaciones regionales a la que asistieron la Comunidad de Estados Independientes, la secretaría de la Commonwealth, la CSCE, la U.E., la Liga de Estados Árabes, la OTAN, la Organización de la Unidad Africana, la Organización de los Estados Americanos, la Organización de la Conferencia Islámica y la U.E. Occidental. Igualmente, a lo largo de la memoria va describiendo la cooperación llevada a cabo con todos los organismos citados en las diversas situaciones susceptibles de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en las que han actuado las Naciones Unidas entre los periodos de sesiones cuadragésimo octava y cuadragésimo noveno de la Asamblea General.

Otra prueba de la interpretación amplia del Secretario General del término «acuerdos u organismos» a que hace referencia el Capítulo VIII la encontramos en su actuación cuando el Consejo de Seguridad le invita a que transmita la Declaración del Presidente del Consejo de 28 de enero de 1993 sobre el Capítulo VIII (S/25184) «a los acuerdos y organizaciones regionales que hayan recibido una invitación permanente a participar en los periodos de sesiones y la labor de la Asamblea General en carácter de observadores, y a los demás acuerdos y organizaciones regionales que estime conveniente». El Secretario General transmitirá esta invitación a cuarenta y nueve acuerdos u organismos de muy diverso carácter. La interpretación dada al término «acuerdo u organismo regional» que demuestra con esta práctica el Secretario General es absolutamente amplia, incluyendo en él a todas las organizaciones particulares, desde las de cooperación general, hasta las específicas en materia de cooperación económica o las alianzas militares como la UEO o la OTAN.

²⁸ Se trata de las resoluciones 479 (1980) y 514 (1982) sobre el conflicto entre Irán e Iraq; la resolución 504 (1982) sobre la operación de mantenimiento de la paz de la OUA en el Chad; las resoluciones 554 (1984) y 556 (1984) sobre Sudáfrica; y la resolución 621 (1988) sobre el Sahara Occidental. Más problemas plantean las resoluciones 530 (1983), 562 (1985) y 637 (1989) relativas a Centroamérica, en que se hace referencia al Grupo de Contadora, del que la Corte Internacional de Justicia negó explícitamente su condición de acuerdo regional en el sentido del Capítulo VIII de la Carta (*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, CIJ, Recueil, 1984, p. 440, parr. 107) y que, sin embargo, han sido incluidas en el repertorio de la práctica del Consejo de Seguridad como referencias implícitas al Capítulo VIII de la Carta [vide: *Repertoire of the Practice of the Security Council* (ST/PSCA/1/Add. 9), p. 349 y nota 131].

²⁹ Así, ha sido invocado explícitamente por el Consejo de Seguridad, por ejemplo, en el conflicto primero en Yugoslavia [ad ex.: Resolución 713 (1991)] y después en Bosnia y Herzegovina [Resolución 749 (1992)], Macedonia [Resolución 795 (1992)] y

De la práctica del Consejo de Seguridad se deduce claramente que, para este órgano de las Naciones Unidas, cualquier acuerdo u organismo particular, sea cual fuere su composición, su alcance, su mandato o su ámbito de actuación es susceptible de ser considerado como acuerdo u organismo regional en el sentido del artículo 52-1 de la Carta en la medida en que su actuación en un caso concreto tenga que ver con el concepto amplio de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a que hace referencia el artículo 1-1 de la Carta de las Naciones Unidas. El único límite establecido en la Carta es que tales acuerdos u organismos, y sus actividades, deben ser conformes con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas

Al margen de esta condición, ninguna otra es exigible a un acuerdo u organismo para que pueda tener competencias en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La práctica del Consejo de Seguridad en las resoluciones en que de modo explícito ha invocado el Capítulo VIII en los últimos años es especialmente clarificadora. Así, el Consejo de Seguridad ha considerado como acuerdo regional a la O.U.A. (hoy Unión Africana)³⁰, a la Comunidad Europea³¹, a la O.E.A.³², la Liga de Estados Árabes³³, la Organización de la Conferencia Islámica³⁴, la Comunidad Económica de Estados del África Occidental³⁵, la O.T.A.N.³⁶, la C.S.C.E. (hoy O.S.C.E.)³⁷, la U.E.O.³⁸ o la Comunidad de Estados Independientes³⁹.

Este concepto amplio no parece ser compartido por la Corte Internacional de Justicia, que, ante el argumento utilizado por los Estados Unidos de que el proceso regional de negociación conocido como «Grupo de Contadora» era un acuerdo regional en el sentido del art. 52 de la Carta, manifestó serias dudas al respecto⁴⁰. No obstante, no es impensable que si la Corte hubiera conocido la

Croacia [Resolución 958 (1994)], o en las situaciones de Somalia [Resolución 733 (1992)], Sahara Occidental [Resolución 658 (1990)], Camboya [Resolución 668 (1990)], Liberia [Resolución 788 (1992)], Haití [Resolución 841 (1993)], Nagorno-Karabaj [Resolución 853 (1993)], Ruanda [Resolución 846 (1993)], Georgia [Resolución 849 (1993)], Sudáfrica [Resolución 772 (1992)], Yemen [Resolución 924 (1994)], Burundi (S/PRST 1994/38), El Salvador, [Resolución 961 (1994)], la situación general en Centroamérica [Resolución 729 (1991)], Angola [Resolución 932 (1994)] o Tayikistán [Resolución 968 (1994)], Abjasia [Resolución 993 (1995)], Sierra Leona [Resolución 1.132 (1997)], o Liberia [Resolución 1.497 (2003)].

³⁰ Ad. ex.: Resolución 751 (1992).

³¹ Ad. ex.: Resolución 727 (1992).

³² Ad. ex.: Resolución 841 (1993).

³³ Ad. ex.: Resolución 751 (1992).

³⁴ Ad. ex.: Resolución 751 (1992).

³⁵ Ad. ex.: Resolución 788 (1992).

³⁶ Ad. ex.: Resolución 816 (1993).

³⁷ Ad. ex.: Resolución 743 (1992).

³⁸ Ad. ex.: Resolución 787 (1992).

³⁹ Ad. ex.: Resolución 1.167 (1998).

⁴⁰ *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*,

práctica desarrollada en las Naciones Unidas a lo largo de la década de los noventa no hubiera mostrado tales reticencias.

- c) Principios que deben regir las relaciones con las Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz

Delimitado por tanto qué debemos considerar como acuerdo u organismo regional ¿qué principios rigen las relaciones entre Naciones Unidas y los acuerdos regionales en el ámbito del mantenimiento de la paz según la Carta?

Lo primero que hay que señalar en este ámbito es que, cómo lógica consecuencia de que los principios informadores de las competencias de Naciones Unidas en los capítulos VI y VII de la Carta son distintos, también lo son los principios que prevé la Carta deben regir las relaciones entre Naciones Unidas y los acuerdos regionales en materia de arreglo de controversias y los que prevé que rijan las relaciones en el ámbito del sistema colectivo de seguridad internacional.

Las relaciones entre las Naciones Unidas y los acuerdos regionales en materia de arreglo de controversias vienen reguladas en los apartados 2, 3 y 4 del art. 52 de la Carta. Estas disposiciones han sido interpretadas tradicionalmente desde una perspectiva “procesal” conforme con la cual, ante una controversia sobre la que tuviera competencia un acuerdo u organismo regional, las Naciones Unidas debían abstenerse de intervenir hasta que se revelaran fracasados los intentos del mismo. En otras palabras, se interpretaba que el art. 52 establecía una gradación de instancias o un reparto de competencias entre los acuerdos regionales y las Naciones Unidas. Conforme a estas interpretaciones doctrinales del art. 52 de la Carta los acuerdos u organismos regionales deben actuar exclusivamente entre Estados miembros, constituyendo una instancia de arreglo que para algunos autores es previa⁴¹ y para otros alternativa⁴² a la intervención de las Naciones Unidas.

CIJ, *Recueil*, 1984, pp. 432 y 440.

⁴¹ Entre los autores que mantienen una posición más regionalista se encuentran Yepes, Boutros-Ghali (en tanto que autor doctrinal) y Salomon, para quienes de los términos del artículo 52 debe deducirse que las controversias entre Estados miembros de un acuerdo u organismo regional son de la competencia exclusiva y absoluta de los acuerdos u organismos regionales, no pudiendo el Consejo de Seguridad nada más que investigar, conforme al artículo 34, pero siendo totalmente incompetente para conocer de la controversia. Estos autores llegan incluso a mantener que el hecho de que se exceptúe la aplicación de los artículos 34 y 35, supone que el Consejo de Seguridad sólo puede ejercer, en caso de fracaso del acuerdo regional, los poderes que le otorgan estos artículos, pero ninguno más (YEPES, J.M.: “Les accords...”, pp. 277-279; BOUTROS-GHALI: *Contribution a l'étude...*, p. 171; SALOMON: *L'ONU et la paix*, Paris, 1948, pp. 168 y ss.). Más que de autonomía, para VELLAS hay que hablar de jerarquía. Este autor contempla el artículo 52 como un corolario del sistema general previsto en el Capítulo VI de la Carta, que establece un sistema jerarquizado de instancias (*Le regionalisme...*, p. 80). Para este

Se trataría de una aplicación estricta del principio de subsidiariedad que vimos antes que traspasa las competencias de Naciones Unidas en materia de

autor dicha jerarquía es rígida, en el sentido de que el artículo 52-3 transforma la disposición facultativa del artículo 33-2 en el caso de las controversias de orden local (*Ibidem*, p. 89). Vellas mantiene así que si un Estado desconoce la obligación que le impone el artículo 52-2 de someter las controversias de orden local al acuerdo regional antes de al Consejo de Seguridad, e insta al Consejo en primer lugar, éste debe declararse incompetente y reenviarlo al acuerdo regional conforme al artículo 52-3. En opinión parecida se manifiestan SABA ("Les accords...", pp. 700-701), GARCIA ARIAS ("El regionalismo internacional", *Actas del 1º Congreso del I.H.L.A.D.I.*, tomo I, Madrid 1952, p. 93), KWAN KOUASSI (*Les rapports entre l'ONU et l'OUA*, Bruxelles, 1978, p. 66) y el Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional (resolución aprobada en su cuarto congreso celebrado en Bogotá en 1962, sobre *Coordinación del sistema de solución pacífica de conflictos en las Naciones Unidas con el de la Organización de Estados Americanos*, reproducida en *A.H.L.A.D.I.*, vol. IV de 1973).

⁴² Partiendo de una tesis semejante a las citadas en la nota anterior algunos autores moderan la interpretación en función de la práctica del Consejo de Seguridad. Así, los profesores GONZALEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRIGUEZ Y ANDRÉS SÁEZ DE SANTAMARÍA mantienen que la participación de los acuerdos regionales entraña una graduación en dos escalones (acuerdo regional/Consejo de Seguridad) que es aplicado con flexibilidad por el último de ellos (*Curso de Derecho Internacional Público*, 4ª ed. Revisada, Madrid, Civitas, 2008, pp. 966-967). El profesor Dupuy mantiene también una interpretación parecida (DUPUY, R.J.: "Les Etats-Unis, l'OEA et l'ONU à Saint-Domingue", *A.F.D.I.*, 1965, p. 98).

Por su parte Kodjo parte de una tesis parecida, pero para llegar finalmente a un resultado contrario. Así, el antiguo Secretario General de la OUA comienza afirmando que los párrafos 2 y 3 del artículo 52 suponen el establecimiento de una doble instancia de arreglo de diferencias (acuerdos regionales primera, Consejo de Seguridad segunda), pero al carecer de carácter imperativo la obligación contenida en el párrafo 3, su lectura conjunta con el párrafo 4 constituye en la práctica una negación de la competencia reconocida al organismo regional conforme a los términos del párrafo 2 [KODJO, (Comentario al artículo 52) en COT, J-P y PELLET, A. (Dirs.), *La Charte des Nations Unies*, ob. cit., pp. 803-804].

Entre los autores que mantienen posiciones de equilibrio entre regionalismo y universalismo, los profesores JIMENEZ DE ARECHAGA ("Traitement des différends internationaux par le Conseil de Sécurité" *R.C.A.D.I.*, 1954-I, pp. 5-103 y "La coordination des systèmes de l'ONU et de l'OEA pour le règlement pacifique des différends et la sécurité collective" *R.C.A.D.I.*, 1964-I, pp. 423-526). y REMIRO (*Derecho Internacional Público. I Principios fundamentales*, Madrid, 1982, pp. 254-255) atemperan mucho más las consecuencias de la pretendida graduación de instancias, aunque siguen manteniéndola.

Por último, los profesores DAILLIER Y PELLET (*Droit International Public*, 7ª de, París, 2008, pp.789-791), HERRERO DE LA FUENTE (*Seguridad colectiva y arreglo pacífico de controversias. Dos sistemas en presencia: ONU y OEA*, Cuadernos de la Cátedra J.B. Scott, Valladolid, 1973 pp. 13 y 54-55), NIZARD ("La question cubaine devant le Conseil de Sécurité", *R.G.D.I.P.*, 1962, p. 526) y RODRIGUEZ CARRION (*Lecciones de Derecho Internacional Público*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 1994, p. 520), mantienen interpretaciones más universalistas, considerando que el artículo 52 establece, como mucho, un derecho de opción por parte de los Estados a acudir a los acuerdos regionales o a las Naciones Unidas, pero nunca una instancia previa ni una jerarquía.

arreglo de controversias, de forma que sólo debería intervenir la organización mundial cuando haya fracasado la acción regional o, como mucho, cuando se prevea que va a fracasar.

No obstante, como intentaremos demostrar más adelante, esta interpretación estricta ha sido rechazada por la práctica, especialmente en los últimos años del siglo XX y primeros del siglo XXI, en los que se ha optado por una interpretación flexible del principio de subsidiariedad (en mi opinión mucho más correcta y conforme con el significado de dicho principio) conforme con la cual debe interpretarse el artículo 52 en el sentido de que el concepto fundamental de este artículo es el de la “cooperación” entre las Naciones Unidas y los acuerdos u organismos regionales, debiendo actuar en cada caso la organización que se considere más eficaz o, en la mayor parte de los casos, deben actuar ambos niveles (universal y regional) de forma cooperativa.

Pero, en la medida en que esta práctica hace ya referencia al contenido material de la tensión entre universalismo y regionalismo en el arreglo de controversias como medio de mantener la paz y la seguridad internacional, dejamos su análisis para el apartado III de este curso.

Pero si, en cualquier caso, la lógica de las relaciones entre Naciones Unidas y los acuerdos regionales está inspirada en el principio de subsidiariedad dada la importancia que el mismo tiene, como vimos, en el capítulo VI de la Carta, la situación cambia radicalmente respecto de las relaciones en el ámbito del sistema colectivo de seguridad internacional. En este caso, como vimos, el Capítulo VII de la Carta rechaza la aplicación del principio de subsidiariedad y reclama la aplicación de los principios de jerarquía de las Naciones Unidas y centralismo del Consejo de Seguridad.

En plena sintonía con estos principios, el Capítulo VIII de la Carta prevé, en el artículo 53, unos principios radicalmente diferentes a los del artículo 52 respecto de las relaciones entre Naciones Unidas y los acuerdos regionales en materia de acciones coercitivas. Así, conforme al artículo 53: «El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad.»

Dos son las prescripciones contenidas en este artículo. De una parte se señala un límite a los acuerdos regionales: no pueden adoptar medidas coercitivas sin autorización del Consejo de Seguridad. De otra parte se da una nueva posibilidad al Consejo de Seguridad: si lo considera conveniente podrá utilizar los acuerdos u organismos regionales para aplicar medidas coercitivas.

Respecto de la primera prescripción señalada, es importante la delimitación de lo que debe entenderse por «medida coercitiva». Naturalmente, los acuerdos u organismos regionales no tienen prohibida la adopción de cualquier medida de

presión contra un Estado para obligarle a cumplir con sus obligaciones o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tanto en el marco de la responsabilidad internacional como en el marco más amplio de las competencias atribuidas por los Estados miembros del acuerdo regional para que pueda adoptar medidas contra ellos mismos si se dan determinadas circunstancias, los acuerdos regionales pueden adoptar tanto contramedidas legítimas como medidas de presión contra un Estado miembro. Como hemos señalado en otro lugar, no se puede considerar que lo que está permitido a los Estados individualmente les está prohibido a los Estados colectivamente⁴³. Así pues, los acuerdos regionales pueden adoptar tanto medidas de presión como contramedidas legítimas con los mismos requisitos y los mismos límites que los Estados en su actuación individual⁴⁴.

Situación distinta es si las medidas que pretende adoptar el acuerdo u organismo regional violan los principios de no intervención en los asuntos internos o de prohibición del uso de la fuerza. Como señalamos antes, el único órgano que puede adoptar medidas coercitivas sin que le sean aplicables estos principios es el Consejo de Seguridad. Y es a este tipo de medidas a las que, conforme a la interpretación dada por la práctica de la Organización, hace referencia el límite del art. 53 de la Carta: los acuerdos u organismos regionales no pueden adoptar medidas que impliquen el no respeto de los principios de no

⁴³ CARDONA LLORENS, J.: «Una relectura del artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas a la luz del proyecto de la C.D.I. sobre responsabilidad internacional de los Estados», en *Homenaje a Rey Caro*, Córdoba (Argentina), 2002, p 541.

⁴⁴ Requisitos que son, básicamente:

a) cumplir los requisitos de legitimación activa, ya sea porque están legitimados para adoptar medidas en el marco de las relaciones de responsabilidad internacional, ya sea porque los mismos Estados destinatarios de las medidas le han atribuido previamente la competencia para adoptar ese tipo de medidas para el caso de que se diera ese supuesto concreto; y

b) no violar, en ningún caso, los principios de no intervención en los asuntos internos y de prohibición del uso de la fuerza armada.

c) respetar los principios de proporcionalidad y exigencia previa desatendida

Si se dan esos requisitos los acuerdos u organismos regionales pueden adoptar medidas contra un Estado para obligarle a restablecer la situación que pone en peligro la paz y la seguridad regional. Así lo vemos, por ejemplo, cuando la Comunidad Europea decidió imponer, en julio de 1991, un embargo de armas a la antigua Yugoslavia, antes de que actuara el Consejo de Seguridad; igualmente, la C.E.D.E.A.O. adoptó, en diciembre de 1997, sanciones contra la junta militar que había realizado un golpe de Estado en Sierra Leona. Estos dos ejemplos son especialmente claros de esta interpretación, pues, en ambos casos, el Consejo de Seguridad adoptó poco después sendas resoluciones en las que, de forma expresa, «toma nota» de la adopción de dichas medidas, sin hacer ninguna objeción a las mismas [Res. 713 (1991) sobre la ex Yugoslavia y Res. 1.132 (1997) sobre Sierra Leona]. De la misma forma, cualquier medida de las previstas en el art. 7 del Tratado de la Unión Europea contra un Estado miembro que violara de forma grave los derechos humanos sería conforme al Derecho Internacional.

intervención o de prohibición del uso de la fuerza sin la previa autorización del Consejo de Seguridad.

En todo caso, cualquier tipo de medida (tanto de simple presión como «coercitiva») adoptada por un acuerdo u organismo regional debe ser comunicada al Consejo de Seguridad pues, conforme al art. 54 de la Carta, «se deberá mantener en todo tiempo al Consejo de Seguridad plenamente informado de las actividades emprendidas o proyectadas de conformidad con acuerdos regionales o por organismos regionales con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales».

Pero, junto al límite impuesto a los acuerdos regionales, señalábamos que el art. 53 de la Carta prevé también una posibilidad nueva para el Consejo de Seguridad: utilizar, cuando considere conveniente, los acuerdos u organismos regionales para la aplicación de medidas coercitivas. Esta posibilidad, tal y como veremos en el apartado IV de este curso, ha sido ampliamente utilizada por el Consejo de Seguridad.

Analizado el conjunto del sistema de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional en cuanto interés jurídico colectivo de la comunidad internacional, previsto en la carta, nos corresponde en los apartados siguientes analizar la tensión entre universalismo y regionalismo, entre la acción de las Naciones Unidas y la de los acuerdos u organismos regionales, en la práctica, con especial incidencia a la situación existente en estos albores del siglo XXI.

III. Universalismo y regionalismo en el arreglo de controversias a inicios del siglo XXI

Tal y como venimos señalando desde el principio, el arreglo de controversias lo contemplamos en el marco del sistema de mantenimiento de la paz y, en consecuencia, sólo nos interesa la práctica relevante relativa al arreglo de controversias o situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacional.

En este sentido, vimos que, aunque todos los órganos de las Naciones Unidas tienen competencia en esta materia, la Carta atribuye un papel especial a tres de ellos: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Secretario General.

Así, conforme al 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» (art. 11.1 de la Carta). En ejercicio de

esta función la Asamblea General ha aprobado un gran número de resoluciones⁴⁵, pudiendo afirmarse que la Asamblea General ha venido a cumplir básicamente, y con las dificultades políticas para llegar a acuerdos en cada una de las etapas históricas vividas en los últimos 65 años, el papel asignado en la Carta.

No puede decirse lo mismo de las funciones asignadas al Consejo de Seguridad. El periodo de la guerra fría obstaculizó el funcionamiento de este órgano principal que es quien, además tiene la responsabilidad principal del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Alguien podría pensar que la parálisis del Consejo de Seguridad podría haber sido utilizada para reforzar el regionalismo y potenciar la aplicación del artículo 52. Pero, sin embargo, y como señaló Boutros-Ghali, «la guerra fría obstaculizó la debida aplicación de las disposiciones del Capítulo VIII; es más, en esa época, los acuerdos regionales ocasionalmente entorpecieron el arreglo de controversias de la forma prevista en la Carta»⁴⁶. Y es que una de las características del enfrentamiento político-ideológico característico de esa época era, precisamente, la creación y utilización de agrupaciones regionales dominadas hegemonícamente por alguna de las grandes potencias líderes del enfrentamiento.

Pero si esta fue la realidad de la guerra fría, hay que reconocer que el período posterior a la guerra fría y la revitalización del sistema de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales de las Naciones Unidas se proyectó con especial fuerza e, incluso, éxito, sobre el Capítulo VIII de la Carta en general y sobre el artículo 52 relativo al arreglo de controversias en particular⁴⁷.

⁴⁵ Entre las que destacan por su especial importancia, además de la Res. 2.625 (XXV), que incluye como anexo 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*; la Res. 2.734 (XXV) Asamblea General, denominada *Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional*; la Res. 37/10 Asamblea general que incluye como anexo la *Declaración de Manila sobre el arreglo pacífico de controversias internacionales*; la Res. 42/22 Asamblea General, que incluye como anexo la *Declaración sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de la abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales*; la Res. 43/51 Asamblea General, que incluye como anexo la *Declaración sobre la prevención y la eliminación de controversias y de situaciones que puedan amenazar la paz y la seguridad internacionales y sobre el papel de las Naciones Unidas en esta esfera*; la Res. 46/59 Asamblea General, que incluye como anexo la *Declaración sobre la determinación de los hechos por las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*; la Res. 49/57, que incluye como anexo la *Declaración sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*; la Res. 50/50 Asamblea general, que incluye como anexo las *Normas Modelo de las Naciones Unidas para la conciliación de controversias entre Estados*; y la Res. 57/337 sobre *Prevención de los conflictos armados*.

⁴⁶ Un Programa de Paz..., párr. 60.

⁴⁷ Sobre las relaciones entre las Naciones Unidas y los acuerdos regionales para el

Intentando sintetizar la evolución de esa práctica a partir de 1990, vamos a analizar la práctica de los tres órganos de Naciones Unidas que hemos identificado como más relevantes (Secretario General, Asamblea General y Consejo de Seguridad)

A) La práctica del Secretario General

Un análisis de la práctica de los diversos Secretarios Generales de las Naciones Unidas desde 1990 nos muestra que tanto Pérez de Cuellar, como Boutros-Ghali, Kofi Annan y Ban Ki-Moon expresan la idea de cooperación a la que hacíamos referencia.

Si a Pérez de Cuellar el fin de la guerra fría le llegó al final de su mandato siendo difícil que reaccionara conceptualmente en este ámbito⁴⁸, en el caso de

arreglo de situaciones o controversias susceptibles de poner en peligro la paz, Vide: CARDONA LLORENS, J.: “La coopération entre les Nations Unies et les accords et organismes régionaux pour le règlement pacifique des affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales», en *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Disciplorumque Liber*, Bruselas, ed. Bruylant, 1998, pp. 251-289.

⁴⁸ En los dos últimos años de mandato de PEREZ DE CUELLAR las declaraciones sobre su visión del Capítulo VIII de la Carta están centradas en evitar la incoherencia, la dispersión y la fragmentación que puede suponer la actuación de los acuerdos u organismos regionales en controversias o situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales sin la dirección y, en cierta forma, el control de las Naciones Unidas. En palabras suyas: «Parece persistir la impresión de que la iniciativa diplomática de un Estado Miembro o de una organización regional, al eludir los procedimientos de las Naciones Unidas, es más sencilla y rápida y ofrece posibilidades de ser más fructífera que una gestión realizada por conducto de las Naciones Unidas. Hasta ahora, los resultados de la experiencia, cuando no son totalmente desalentadores, resultan ambiguos en el mejor de los casos. ... En este contexto, los Estados Miembros, especialmente aquellos que tienen más influencia, deben dar prueba de una mayor comprensión. Incluso con todos los éxitos logrados recientemente en la solución de conflictos, y pese a su importante papel en la gestión de situaciones de crisis, las Naciones Unidas seguirán corriendo el riesgo de ser pasadas por alto o quedar al margen si, guiados por sus intereses, los Estados Miembros, individualmente o en grupos regionales, optan por realizar gestiones que no estén en consonancia con las de las Naciones Unidas o con los principios de la Carta. En este caso, no se trata de mantener el prestigio de la Organización como de evitar la incoherencia, la dispersión y la fragmentación en las gestiones en favor de la paz» [*Memoria Anual del Secretario General sobre la labor de la Organización (A/45/1)*, p. 7].

Para conseguirlo, en opinión del Secretario General es necesario establecer acuerdos con los organismos regionales a fin de que su actividad esté en armonía con la de las Naciones Unidas y se efectúe de conformidad con la Carta. A las Naciones Unidas corresponde el establecimiento de principios, directrices y mecanismos de cooperación con los acuerdos regionales. A los acuerdos regionales mantener informadas a las Naciones Unidas. «*Si la reacción regional ante situaciones que afectan al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y las iniciativas regionales para hacer frente a esas situaciones siguen la normativa indicada por las Naciones Unidas y no la soslayan,*

Boutros Ghali, nombrado ya tras el fin de la guerra fría, nos encontramos con quien, tal vez, haya sido el Secretario General que más profundizó en el significado y alcance del Capítulo VIII en general y del art. 52-2 de la Carta en particular. Él explica su visión global del Capítulo VIII de la Carta en la Sección VII de su informe *Un Programa de Paz*. En su opinión, los acuerdos regionales fueron concertados, en muchas ocasiones, ante la falta de un sistema universal de

siquiera inadvertidamente, se promoverá en gran medida no sólo la coherencia, sino la eficacia de una estrategia de paz» (Ibíd. p. 9).

Ello no significa, en opinión del Secretario General, que las Naciones Unidas monopolicen el proceso de paz; se limita a poner de manifiesto el papel que deben jugar las Naciones Unidas y los acuerdos regionales en materia de arreglo de controversias. En palabras suyas: «A este respecto debo destacar que, en esencia, las Naciones Unidas no se idearon para monopolizar el proceso de paz. En el párrafo 1 del artículo 33 y en el párrafo 2 del artículo 52 de la Carta se reconoce expresamente la función de los organismos o acuerdos regionales en el arreglo pacífico de controversias. En tanto se esté desarrollando un proceso de paz digno de crédito conforme a lo previsto en estos dos artículos, no habrá motivo alguno para quejarse de que se ha dejado de lado a las Naciones Unidas. No obstante, si no se ha iniciado un proceso de este tipo o bien parece haberse suspendido indefinidamente o haber fracasado rotundamente, no hay mayores motivos para seguir evitando recurrir a las Naciones Unidas. El reconocimiento de la función central de las Naciones Unidas en el sistema internacional no debe ser puramente teórico.

«En este contexto, es también importante recordar que en el párrafo 1 del artículo 52 de la Carta se dispone que las actividades de los acuerdos u organismos regionales sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Esa disposición ha adquirido aún mayor validez en el mundo interdependiente de hoy, en que es inevitable que los acontecimientos de importancia de una región repercutan en otras. Por lo tanto, las actividades que se lleven a cabo en el marco de un regionalismo resurgente deberían complementar las de las Naciones Unidas y no competir con ellas ni complicarlas. Para lograrlo hace falta una relación de trabajo entre las Naciones Unidas y los organismos regionales basadas en la armonía y la confianza mutua. De lo contrario la falta de coherencia y la fragmentación de las actividades de paz podrían actuar en desmedro de los propios mecanismos de paz» (A/46/1, p. 4).

En otras palabras, para Perez De Cuellar, del artículo 52 no se desprende ninguna jerarquía de instancias, ni gradación de las mismas. Cuando un acuerdo u organismo regional actúa de forma eficaz, demostrando la «adecuación» de su intervención, no hay motivo para pensar que se deja de lado a las Naciones Unidas. Es la propia Carta la que prevé dicha actuación. Cuando la actuación del acuerdo regional «*es inadecuada*» o se piensa que «*puede ser inadecuada*» las Naciones Unidas deben ejercer su función central en el sistema de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Las actuaciones de los acuerdos regionales y de las Naciones Unidas deben complementarse, no competir entre ellas ni complicar la una a la otra. La obligación de que esto sea así corresponde a «los Estados miembros de las Naciones Unidas, especialmente a los que tienen más influencia» (es decir, fundamentalmente los Estados que forman parte de los acuerdos regionales). La colaboración entre las Naciones Unidas y los acuerdos regionales se presenta como algo más que el simple reenvío de la controversia o situación de una organización a otra. La obligación que corresponde a las Naciones Unidas de «promover» el desarrollo del arreglo pacífico de controversias por medio de los acuerdos u organismos regionales no supone la inactividad de las Naciones Unidas, sino muchas veces lo contrario.

seguridad colectivo. Ante la ineficacia del sistema creado por la Carta, producida por la guerra fría, los Estados creaban sistemas particulares, «permitidos» por el Capítulo VIII. Ello llevaba consigo el menoscabo del espíritu de solidaridad necesario para que la Organización mundial fuera verdaderamente eficaz. No obstante, en la nueva era abierta tras la guerra fría, la vuelta a la concepción original de las disposiciones del Capítulo VIII “puede ser extraordinariamente útil”⁴⁹.

Esta concepción original, en la opinión del Secretario General, la va a reflejar en el propio título de la sección del informe que estamos analizando: «Cooperación con los mecanismos y las organizaciones regionales». Es ese concepto de «cooperación» el que ilumina las relaciones entre Naciones Unidas y los acuerdos regionales en materia de arreglo de controversias en opinión suya. Cooperación que debe ajustarse a cada caso concreto⁵⁰. En otras palabras, hay que buscar la acción más «adecuada» a cada caso concreto. Sabiendo sacar el máximo provecho a la participación de las organizaciones regionales en actividades conjuntas y complementarias con las Naciones Unidas⁵¹.

Ello no debe impedir que el Consejo de Seguridad tenga la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales⁵². Este hecho debe ser reconocido sin ambages⁵³. No obstante, el Consejo de Seguridad debe «promover» la cooperación con los acuerdos u organismos regionales para el arreglo de controversias o situaciones susceptibles de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Dicha «promoción» no consiste sólo en reenviar asuntos que se susciten ante el Consejo de Seguridad, aunque el Consejo puede y, en ocasiones debe, optar expresamente por autorizar a un acuerdo u organismo regional a tomar la iniciativa para hacer frente a una crisis en una región dada, ya que el prestigio de las Naciones Unidas dará más validez a los esfuerzos regionales⁵⁴. Pero, junto a ello, la «promoción» debe llevar a la realización de una amplia gama de actividades complementarias de las Naciones Unidas y los acuerdos regionales⁵⁵.

Para el Secretario General Boutros-Ghali, por tanto, el artículo 52 no plantea ningún problema de competencia, jerarquía o primera instancia en el arreglo de

⁴⁹ Párrafo 63 del Informe.

⁵⁰ En palabras suyas «*dado que no existen regiones ni situaciones idénticas, es preciso adoptar la estructura de las actividades de cooperación y la correspondiente división del trabajo a las realidades de cada caso con flexibilidad y espíritu creativo*» (Párrafo 62 del Informe).

⁵¹ Párr. 65.

⁵² Parr. 64.

⁵³ Parr. 65 in fine.

⁵⁴ Cfr. parr. 65 del Informe.

⁵⁵ Párr. 62.

controversias, sino de cooperación entre las Naciones Unidas y los acuerdos regionales⁵⁶.

Por su parte, para Kofi Annan, "de conformidad con el Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas, las organizaciones regionales cumplen una función cada vez más destacada en la prevención de conflictos"⁵⁷. Será este Secretario

⁵⁶ En su primera Memoria Anual (*Memoria Anual del Secretario General sobre la Labor de la Organización* (A/47/1), párrafos 113-115) reiterará estas ideas, en la segunda se centra en las realizaciones llevadas a cabo de estas ideas en los conflictos de África Meridional, de Liberia, de Libia o de Ruanda [*Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización* (A/48/1)], y en la tercera Memoria Anual, no sólo vuelve sobre las ideas expresadas en su informe *Un Programa de Paz* y describe la cooperación con acuerdos u organismos regionales llevada a cabo en los conflictos y situaciones de Somalia, en Bosnia y Herzegovina, Liberia, Afganistán, Haití, Sudáfrica, Burundi, Ruanda, Eritrea, Malawi, Angola, Mozambique, Abjasia o Georgia, sino que además se refiere a la reunión celebrada el 1 de agosto de 1994 entre el Secretario General y los jefes de organizaciones regionales y a los temas relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales allí tratados así como a sus conclusiones. En palabras del Secretario General: «Hubo acuerdo general entre los participantes en que la responsabilidad primordial por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales incumbía al Consejo de Seguridad. Al mismo tiempo se reconoció que era conveniente descentralizar algunas funciones en el marco de un mandato de las Naciones Unidas. A juicio de muchas delegaciones, el intercambio periódico y constante de información sobre crisis incipientes en una etapa suficientemente temprana, constituía un elemento fundamental para una mayor cooperación y coordinación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. «Entre los temas examinados se contaban el adiestramiento de personal de mantenimiento de la paz procedente de organizaciones regionales, la organización del mando y el control para operaciones conjuntas de mantenimiento de la paz y la coordinación de la aplicación y verificación de las sanciones impuestas con arreglo al Capítulo VII de la Carta» (*Consolidación de la Paz y el Desarrollo. Memoria anual sobre la labor de la Organización*, Nueva York, 1994, p. 280, párrs. 731 y 732).

Por otra parte, doce meses después de la presentación del informe *Un Programa de Paz*, el Secretario General hizo balance de la puesta en práctica de las recomendaciones que formuló en el mismo [Informe sobre *Puesta en práctica de las recomendaciones formuladas en "Un Programa de Paz"*, presentado a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad el 15 de junio de 1993 (A/47/965 y S/25944)]. En relación a la cooperación con los acuerdos y organismos regionales, Boutros-Ghali puso varios ejemplos de esa cooperación que ponen de manifiesto, en primer lugar, que, el Capítulo VIII hace referencia no sólo al arreglo de controversias y a la aplicación de medidas coercitivas, sino a cualquier tipo de actividad relacionada con la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos. En segundo lugar, que los principios que rigen las relaciones de las Naciones y los acuerdos u organismos regionales en el ámbito del arreglo pacífico de controversias establecidos en el artículo 52 son los aplicables a todas las demás actividades, con excepción de la adopción de medidas coercitivas que se rigen por el artículo 53. Por último, que dichos principios no establecen ninguna graduación de instancias sino exclusivamente una colaboración coordinada caso a caso según las circunstancias, en función de la «adecuación» de la actuación de cada organización.

⁵⁷ Informe sobre prevención de conflictos (A/60/891), párrafo 63.

General el que más va a manifestar la conciencia de que las controversias regionales requieren modos de solución adaptados al contexto geográfico, de que no es intención de las Naciones Unidas, y mucho menos de su Secretaría, monopolizar o pretender ejercer en exclusiva las estrategias de prevención de conflictos. El Secretario General lo que sí desea en la medida de sus posibilidades es lograr que exista una coordinación en el amplio espectro de medidas regionales que existen. Por ello, alienta el desarrollo de técnicas y estrategias regionales de prevención con socios regionales y con las agencias y órganos de las Naciones Unidas⁵⁸.

Como ha sido señalado por la doctrina⁵⁹, el Secretario General no sólo ha enunciado los principios de esas relaciones, sino que, en ocasiones, el marco de sus funciones políticas autónomas (en especial de la diplomacia preventiva), los ha ejercido en colaboración con alguna organización regional⁶⁰. Representativa de esta tendencia son lo que el profesor Thomas Franck ha denominado *joint ventures*⁶¹ entre Naciones Unidas y los acuerdos regionales a través de actuaciones de la Secretaría en colaboración con organizaciones regionales como, por ejemplo, la intervención conjunta del Secretario General de Naciones Unidas y del Secretario General de la OEA en Centroamérica como miembros de una comisión de control del respeto de los acuerdos Estipulas II; o el nombramiento de un representante especial de modo conjunto por parte de una organización regional y el Secretario General de Naciones Unidas⁶², o el establecimiento de equipos de mediación conjuntos⁶³. En otros, el Secretario General ha asistido a alguna organización regional que era la que estaba llevando el peso de una operación⁶⁴. En otros casos, en fin, la intervención de la Secretaría es menor, limitándose a expresar su apoyo a los esfuerzos realizados por alguna organización regional y solidarizándose con su gestión, como en el caso de la mediación de la UA en Costa de Marfil en 2005, en el caso de los esfuerzos de la OSCE en 2006 con su Grupo de Minsk en la disputa entre Armenia y Azerbaiyán

⁵⁸ Párrafo 60 del Informe sobre prevención de conflictos.

⁵⁹ SANZ CABALLERO, S.: *Las funciones políticas del Secretario General de Naciones Unidas. Especial referencia a sus competencias en acción preventiva*, Ed. Tirant lo Blanc, Valencia, 2008, pp. 110-111.

⁶⁰ Con respecto a África, el Secretario General Kofi Annan saludó estas iniciativas conjuntas con organizaciones regionales en: "Darfur: a peaceful option" en *Washington Times*, de 26 de mayo de 2005 con respecto a la ECOWAS; en "Africa cannot grow or be free on an empty stomach" en *Financial Times* de 29 de agosto de 2005 con respecto al *New Partnership of Africa's Development*; en "Darfur descending: not for apathy on Sudan" en *Washington Post* de 25 de enero de 2006 con respecto a la UA.

⁶¹ FRANCK, T. M.: "The Secretary-General's role in conflict resolution: past, present and pure conjecture", en *European Journal of International Law*, 1995, vol. 6, pp. 375 ss.

⁶² Ad. ex., cuando la OUA y la ONU enviaron en diciembre de 1997 un representante nombrado de común acuerdo a la región de los Grandes Lagos.

⁶³ Ad. ex., en la república Democrática del Congo en abril de 2003.

⁶⁴ Ad. ex., cuando asistió a ECOWAS en Liberia en su misión de controlar la marcha del proceso de paz.

por la región de Nagorno-Karabaj y en el caso también en 2006 de la Iniciativa regional de paz en Burundi y del Apoyo Sudafricano⁶⁵.

Resulta interesante a este respecto la convicción del Secretario General de que cuanto mayor sea la capacidad de mediación de la propia Secretaría, más posibilidades tendrá el Secretario General para ayudar a mediadores ajenos a la Organización de Naciones Unidas provenientes de organizaciones regionales⁶⁶. A este respecto, en la cumbre mundial de 2005, los Estados miembros participantes adoptaron la recomendación de situar sus capacidades de prevención de conflictos y de *peacekeeping* en el marco del *Standby Arrangements System* de Naciones Unidas⁶⁷.

B) La práctica de la Asamblea General

Fruto de esa nueva situación fue la aprobación por la Asamblea General de la Res. 49/57 que incluye como anexo la *Declaración sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, en la que, en cumplimiento de su función de debatir y establecer los principios relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la A.G recogió esa práctica y planteó nuevas perspectivas para las relaciones entre el universalismo y el regionalismo en el ámbito del arreglo de controversias o situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. En dicha resolución, la Asamblea General considera que la acción de estos acuerdos puede contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales⁶⁸ y subrayando la responsabilidad principal en esta materia del Consejo de Seguridad⁶⁹, destaca que la cooperación entre las Naciones Unidas y los acuerdos u organismos regionales constituye un valioso complemento de la labor de la Organización para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales⁷⁰ y considera que esa cooperación promueve la seguridad internacional de conformidad con la Carta⁷¹.

Conforme con ello, la Asamblea General alienta, por un lado, a los acuerdos u organismos regionales a que consideren medios de promover dicha cooperación y

⁶⁵ Las declaraciones del Secretario General con respecto a estos casos está accesible en: <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp>.

⁶⁶ Discurso del Secretario General en la apertura de la sesión conjunta del Consejo de Seguridad con las organizaciones regionales de 17 de octubre de 2005, accesible en <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=1741>.

⁶⁷ Vide: SANZ CABALLERO, S.: *Las funciones políticas del Secretario General...*, *cit*, p. 111.

⁶⁸ Párrafo siete del preámbulo.

⁶⁹ Párrafo diez del preámbulo.

⁷⁰ Párrafo once del preámbulo.

⁷¹ Párrafos doce y trece del Preámbulo.

coordinación⁷² y, por otro lado, a los Estados parte en los acuerdos u organismos regionales a que fortalezcan sus actividades regionales para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales⁷³, fomenten la confianza en el plano regional con el mismo fin⁷⁴ y consideren la posibilidad de utilizar o, cuando proceda, de establecer o mejorar los procedimientos y mecanismos regionales para detectar prontamente, prevenir y arreglar las controversias, en estrecha coordinación con los esfuerzos preventivos de las Naciones Unidas⁷⁵.

Por último, «*los esfuerzos regionales que desplieguen los acuerdos u organismos regionales en la esfera de la paz y la seguridad internacionales, dentro de sus respectivas esferas de competencia, y de conformidad con los propósitos y principios de la Carta, deberían ser alentados y, si procede, apoyados por el Consejo de Seguridad*»⁷⁶.

Como puede observarse, de los términos utilizados se deduce que el contenido de la obligación del artículo 52-2 aparece como el de realizar esfuerzos, por parte de dichos acuerdos u organismos, para el arreglo de controversias o situaciones, en coordinación con los de las Naciones Unidas. No existen competencias distintas, ni jerarquía de instancias entre las Naciones Unidas y los acuerdos u organismos regionales, sino cooperación, ayuda mutua y coordinación.

Por otra parte, el contenido de la obligación de «*promover*» incluida en el artículo 52-3 de la Carta aparece como «*alentar y, si procede, apoyar*» los esfuerzos de los acuerdos u organismos regionales. Los términos implican actividades que van mucho más allá del simple reenvío de una determinada controversia o situación a los acuerdos u organismos regionales competentes, incluyendo actividades de apoyo a la acción de los acuerdos u organismos regionales por parte de los órganos de las Naciones Unidas.

Por último, estos principios se aplican no sólo al arreglo pacífico de controversias, sino a cualquier actividad en el ámbito de la diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz o consolidación de la paz después de los conflictos, con la única exclusión de la adopción de medidas coercitivas para las que se reproducen los términos del artículo 53. Los principios del artículo 52 se aplican a las relaciones entre las Naciones Unidas y los acuerdos u organismos regionales en la prevención o arreglo de situaciones o controversias susceptibles de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Junto a esta Declaración de la Asamblea General, son de destacar también en este periodo, las resoluciones en que la Asamblea General estudia y hace

⁷² Párrafo 9 de la parte dispositiva.

⁷³ Párrafo 6 de la parte dispositiva.

⁷⁴ Párrafo 7 de la parte dispositiva.

⁷⁵ Párrafo 8 de la parte dispositiva.

⁷⁶ Párrafo 5 de la parte dispositiva.

propuestas a raíz de la presentación del informe *Un programa de paz* del Secretario General de las Naciones Unidas⁷⁷.

⁷⁷ Dichas resoluciones son, principalmente, las resoluciones 47/120 A, de 18 de diciembre de 1992, y 47/120 B, de 20 de septiembre de 1993, ambas con el título *Un Programa de paz: diplomacia preventiva y cuestiones conexas*, así como las resoluciones 47/71, de 14 de diciembre de 1992, y 48/42, de 10 de diciembre de 1993, ambas sobre *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz*.

La resolución 47/120 A de la Asamblea General está dedicada, fundamentalmente, a la diplomacia preventiva y, tras destacar «la importancia, para la diplomacia preventiva, de la cooperación entre las Naciones Unidas y los mecanismos y organizaciones regionales en sus respectivas esferas de competencia», alienta tres tipos de actuación en este sentido:

a) las consultas entre el Secretario General, el Consejo de Seguridad, otros órganos y organizaciones de las Naciones Unidas y, según proceda, los acuerdos u organismos regionales para elaborar, caso por caso, una estrategia apropiada para el arreglo pacífico de determinadas controversias;

b) la cooperación entre el Secretario General, los Estados miembros, otros órganos y organismos de las Naciones Unidas y, según proceda, los acuerdos u organismos regionales para el establecimiento de mecanismos de alerta temprana utilizables en las situaciones que puedan poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; y

c) La coordinación entre las Naciones Unidas y los Estados miembros y los acuerdos u organismos regionales, de conformidad con el Capítulo VIII de la Carta, para la elaboración de medidas de fomento de la confianza.

«Consultas», «cooperación» y «coordinación» son los términos utilizados por la resolución para tratar las relaciones entre las Naciones Unidas y los acuerdos u organismos regionales en materia de diplomacia preventiva. Nada de «primera instancia», «jerarquía» o «distribución de competencias».

Por su parte, la resolución 47/120 B, que dedica toda una sección a las relaciones con los acuerdos u organismos regionales, destaca tres ideas básicas en relación al artículo 52 de la Carta:

a) Reconoce la importancia de los acuerdos u organismos regionales para conocer de asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;

b) Alienta a los acuerdos u organismos regionales a promover la cooperación y coordinación con las Naciones Unidas en este ámbito; y

c) Alienta al Secretario General de las Naciones Unidas a promover la cooperación, en el mismo sentido, con los acuerdos u organismos regionales.

Por otra parte, en la resolución 47/71 la Asamblea General alienta la actuación de los acuerdos u organismos regionales en el ámbito de las operaciones para el mantenimiento de la paz, así como la colaboración, cuando «convenga», con las Naciones Unidas en este ámbito de conformidad con el Capítulo VIII de la Carta. Como continuación de esta resolución, y tras el estudio y discusión de la misma en el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Asamblea General aprobó la resolución 48/42, también con el título de *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos*, en la que dedica la mayor parte de la sección denominada «cuestiones emanadas de "Un programa de paz"» a las relaciones entre las Naciones Unidas y los acuerdos u organismos regionales en el ámbito del mantenimiento de la paz. En dicha resolución, la Asamblea General no sólo alienta la participación de los acuerdos

Del conjunto de estas resoluciones se desprende claramente que para la Asamblea General son la «cooperación» y la «coordinación» los términos que califican las relaciones establecidas en el artículo 52 de la Carta entre las Naciones Unidas y los acuerdos u organismos regionales y que dichas relaciones abarcan todos los aspectos del concepto amplio de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz después de los conflictos.

C) La práctica del Consejo de Seguridad

Un atento análisis de la práctica del Consejo de Seguridad, nos confirma estas orientaciones de los otros órganos principales de la Organización. Especialmente relevante a estos efectos es la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 28 de enero de 1993⁷⁸, en la que señala explícitamente que los acuerdos u organismos regionales deben actuar en aquellas controversias que, en su esfera de competencias, teniendo en cuenta la composición, mandato y alcance del acuerdo u organismo, así como las características de la situación concreta, parezca «adecuada» tal intervención, debiéndose «coordinar» dicha actuación con la de las Naciones Unidas, a la luz también de las mismas circunstancias.

Igualmente, y con relación a la situación concreta de África, el Consejo de Seguridad, reunido a nivel de ministros de asuntos exteriores, dedicó una sesión monográfica al estudio de la situación en este continente, en la que adoptó una Declaración del Presidente⁷⁹ donde, entre otras cosas, encomendó al Secretario General la elaboración de un informe con recomendaciones concretas acerca de las causas de conflicto en África, los medios para prevenir y resolver esos conflictos y la forma de, una vez resueltos, sentar las bases para una paz y un crecimiento económico duraderos. Dicho informe fue presentado por el Secretario General el 13 de abril de 1998⁸⁰ al Consejo de Seguridad, que estableció un grupo de trabajo para su estudio, que, a su vez, formuló recomendaciones que se convirtieron en las Resoluciones 1.196 (1998) (relativa a los embargos de armas, incluida la función de los acuerdos u organismos regionales en los mismos), 1.197 (1998) (relativa a la creación de un Fondo de Naciones Unidas para financiar las actividades de la O.U.A. en materia de prevención de conflictos y sobre las relaciones de coordinación entre Naciones Unidas y los acuerdos regionales

regionales, acoge con satisfacción la elaboración de directrices para la cooperación con las Naciones Unidas y toma nota de las realizaciones ya llevadas a cabo, sino que además *«pide al Secretario General, de conformidad con el Capítulo VIII de la Carta, que estudie los medios de proporcionar asesoramiento y asistencia a las organizaciones y arreglos regionales en sus respectivas esferas de competencia de diversas formas, tales como servicios de asesoramiento, seminarios y conferencias, a fin de aumentar su capacidad de cooperar con las Naciones Unidas en la esfera de las operaciones de mantenimiento de la paz».*

⁷⁸ S/25184.

⁷⁹ S/PRST/1997/46.

⁸⁰ S/1998/318.

existentes en África en materia de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz), 1.208 (1998) (relativa a la situación de los refugiados y la coordinación entre ACNUR y los acuerdos regionales africanos con competencia en la materia) y 1.209 (1998) (relativa al tráfico ilícito de armas y la coordinación entre las Naciones Unidas y los acuerdos regionales para la lucha contra el mismo en África). Dichos principios generales son aplicables, mutatis mutandis, a las relaciones con todos los acuerdos u organismos regionales.

De esta forma encontramos un gran número de actuaciones de Naciones Unidas, en general, y del Consejo de Seguridad en particular en que se plasma esa cooperación, aliento y apoyo a la actuación de los acuerdos u organismos regionales como, por señalar algunos ejemplos recientes, lo ha hecho con la Unión Africana y con la *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) en la crisis de Darfur desde 2004, o con la OEA en Venezuela tras la crisis constitucional de 2002. Intentando sistematizar las resoluciones en que el Consejo de Seguridad ha plasmado esas relaciones de cooperación encontramos:

- a) situaciones en que se ha limitado a alentar la actuación de un acuerdo regional⁸¹;
- b) situaciones en que el Consejo de Seguridad ha creado un fondo fiduciario para financiar la actuación de un acuerdo regional⁸²;
- c) situaciones en que el Consejo de Seguridad ha dejado en manos del acuerdo regional el arreglo de la controversia y él se ha preocupado de la ayuda humanitaria o ha reforzado la posición del acuerdo regional decidiendo un embargo económico⁸³;
- d) situaciones en que el Consejo de Seguridad ha actuado coordinándose con un acuerdo regional⁸⁴; o
- e) situaciones en que el Consejo de Seguridad ha decidido que debían actuar las Naciones Unidas directamente para arreglar la controversia y ha solicitado ayuda a los acuerdos regionales⁸⁵.

⁸¹ Ad ex.: resolución 945 (1994) sobre Angola o 1.226 (1999), sobre Etiopía y Eritrea.

⁸² Ad ex.: Resolución 504 (1988), sobre Chad; 1.162 (1998), sobre Sierra Leona, o 1.216 (1998), sobre Guinea-Bissau.

⁸³ Ad. ex.: Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 22 de enero de 1991 (S/22076) sobre Liberia; resolución 846 (1993) sobre Ruanda; o resolución 874 (1993) sobre el conflicto en Nagorno-Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán.

⁸⁴ Resoluciones 918 (1994) y 925 (1994) sobre Ruanda, resolución 944 (1994) sobre Haití, o 1.167 (1998), sobre Tayikistán.

⁸⁵ Ad ex.: resoluciones 772 (1992), 894 (1994) y 930 (1994) relativas a Sudáfrica.

A todo ello hay que añadir que el Consejo de Seguridad ha establecido la práctica de reunirse con las organizaciones regionales cada año para analizar la forma en que se realiza esa cooperación y cómo puede mejorarse.

Del conjunto de esta práctica vemos como el ámbito del arreglo de controversias no ha suscitado una gran tensión entre universalismo y regionalismo a partir del fin del guerra fría y cómo las expectativas de cooperación en el siglo XXI son claramente positivas.

No puede afirmarse que la situación es idílica. Las tensiones entre universalismo y regionalismo existen y existirán, pero los principios establecidos en la Carta han resultado eficaces y tanto el sistema universal como los regionales reconocen esos principios y, con mayor o menor éxito según los casos, iniciaron en los últimos años del siglo XX y primeros del siglo XXI la senda de la cooperación.

IV. Universalismo y regionalismo en el sistema colectivo de seguridad internacional

Como vimos al hablar del sistema diseñado en la Carta, los principios previstos en la misma en materia de relaciones entre el sistema universal y los regionales en el ámbito de la seguridad colectiva y, en concreto de la acción coercitiva, son muy diferentes a los analizados en el ámbito del arreglo de controversias.

Como vimos, el sistema de la Carta prevé la centralidad absoluta del Consejo de Seguridad en el sistema colectivo de seguridad internacional. Centralidad que como dijimos se basa en dos pilares: la renuncia al uso de la fuerza por parte de los Estados y el establecimiento de un sistema colectivo de seguridad que tiene el monopolio de la coerción. Y la centralidad del Consejo de Seguridad pretende, precisamente, reforzar el carácter “colectivo” del sistema de seguridad internacional.

Conforme a esa centralidad del Consejo de Seguridad en el sistema, la Carta establece, respecto de las relaciones con los acuerdos regionales en este ámbito, de una parte, que el Consejo de Seguridad podrá utilizar los acuerdos u organismos regionales para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad y, de otra parte, que los acuerdos u organismos regionales no podrán aplicar medidas coercitivas sin la previa autorización del Consejo de Seguridad.

Veamos la práctica de cada una de estas previsiones en los últimos años.

- A) La utilización por el Consejo de Seguridad de los acuerdos u organismos regionales para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad

Respecto de la primera previsión, un análisis de la práctica nos muestra que es ésta una posibilidad que ha sido aplicada, a través de autorizaciones del uso de la fuerza por el Consejo de Seguridad, para tres situaciones distintas:

- a) bien para garantizar medidas de embargo previamente adoptadas por el Consejo de Seguridad⁸⁶;
- b) bien para proporcionar apoyo a las operaciones de las Naciones Unidas en el cumplimiento de su mandato⁸⁷; o
- c) bien para que puedan cumplir un mandato de mantenimiento de la paz llevado a cabo por la propia organización regional⁸⁸.

En todos los casos citados de autorización del uso de la fuerza, el Consejo de Seguridad ha invocado los Capítulos VII y VIII de la Carta, pues no se ha limitado a conceder la autorización a un acuerdo regional, sino también a los Estados actuando individualmente. Cuando el destinatario de la autorización de uso de la fuerza ha sido exclusivamente un acuerdo regional, sin incluir ningún Estado actuando individualmente, la base jurídica utilizada por el Consejo de Seguridad ha sido exclusivamente el Capítulo VIII de la Carta, sin necesidad de invocar el Capítulo VII⁸⁹. El Consejo de Seguridad ha dejado, por tanto, claro que el art. 53 de la Carta es base jurídica suficiente para utilizar un acuerdo regional para la adopción de medidas coercitivas.

En todo caso, esta práctica nos muestra la aplicación de una de las previsiones del art. 53. Pero la centralidad del Consejo de Seguridad debería de manifestarse con especial claridad en la segunda de las previsiones, es decir, en la prohibición de adoptar medidas coercitivas sin autorización del Consejo de Seguridad.

⁸⁶ Ad. ex.: en los conflictos de Bosnia-Herzegovina en las Resoluciones 787 (1992), 816 (1993) y 820 (1993); Somalia en la Resolución 794 (1992); o en el conflicto de Haití, en las Resoluciones 875 (1993) y 917 (1994).

⁸⁷ Ad. ex.: en los conflictos de Bosnia y Herzegovina, en las Res. 836 (1993) y 844 (1993) y en el párrafo 36 de la 1.031 (1995), o de Croacia en la Res. 908 (1994).

⁸⁸ Ad. ex.: la operación ECOMOG en Liberia autorizada por la Res. 911 (1994), o a la C.E.D.E.A.O. en Sierra Leona autorizada por la Res. 1.132 (1997); en este mismo ámbito, con las matizaciones que veremos en la última pregunta de esta lección, pueden incluirse las operaciones de la O.T.A.N. a través de la I.F.O.R., primero, y la S.F.O.R., después en Bosnia Herzegovina autorizadas por las Res. 1.031 (1995) y 1.088 (1996) respectivamente, o en Kosovo, a través de la KFOR autorizada por la Res. 1.244 (1999).

⁸⁹ Resolución 1.132 (1997), sobre Sierra Leona.

B) La prohibición de aplicar medidas coercitivas por los acuerdos u organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad

El contenido de esta previsión no ha dejado de ser reconocida tanto explícita como implícitamente por los mismos acuerdos u organismos regionales, especialmente en los años en que terminaba la guerra fría.

Reconocimiento implícito que se refleja, por ejemplo, en que, en ocasiones, los acuerdos regionales prefieran instar directamente al Consejo de Seguridad ante situaciones que requieran «acción», que tratar ellos directamente la situación⁹⁰.

Pero ese reconocimiento se ha realizado también, en ocasiones, de forma explícita como, por ejemplo en la Declaración de Helsinki de 1992, adoptada por los Estados miembros de la C.S.C.E., en la que: «Reiterando los compromisos que han asumido al suscribir la Carta de las Naciones Unidas, declaran que, a su entender, la C.S.C.E. es un acuerdo regional en el sentido del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas y como tal constituye un vínculo importante entre la seguridad europea y la seguridad mundial. Los derechos y obligaciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no serán menoscabados en absoluto.» Manifestando de esta forma el respeto a esa subordinación al Consejo de Seguridad en materia de acciones coercitivas⁹¹.

Pero si esta práctica hacia presagiar que, al igual que hemos visto en el arreglo de situaciones o controversias susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales o en la utilización de los acuerdos regionales para aplicar medidas coercitivas bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, la práctica de finales del siglo XX y principios del siglo XXI iba a acomodarse básicamente a las disposiciones de la Carta, lo cierto es que no ha sido así.

Muy al contrario, en este ámbito concreto ese sistema “colectivo” y “centralizado”, va a irse “descentralizando” en la práctica, especialmente en la práctica de los últimos años, perdiendo sus características originales y siendo prácticamente irreconocible en la actualidad.

⁹⁰ Así, por ejemplo, en 1980 la O.U.A. solicitó una reunión del Consejo de Seguridad para la cuestión de Rodesia del Sur, que dio lugar a la adopción de la Resolución 463 (1980); en mayo de 1984 el Consejo de Cooperación del Golfo instó al Consejo de seguridad como consecuencia de las acciones armadas de Irán en el Golfo Pérsico, lo que dio lugar a la adopción de la Resolución 552 (1984); o las numerosas reuniones del Consejo de Seguridad a lo largo de 1986 sobre el conflicto entre Irán e Irak a solicitud de la Liga de Estados Árabes, adoptándose la Resolución 582 (1986) a propuesta y sobre un proyecto presentado por esta misma organización.

⁹¹ Prueba de este espíritu llevado a la práctica fue, por ejemplo, la reunión del Comité de Altos Funcionarios de la C.S.C.E. celebrada en Praga en febrero de 1993, en la que se analizaron las cinco misiones que entonces llevaba a cabo en Estonia, la antigua Yugoslavia, Moldavia, Georgia y Tayikistán y se aprobaron diversas decisiones sobre cooperación con las Naciones Unidas remitiendo la posible adopción de sanciones al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La descentralización en el sistema de seguridad colectiva se va a ir produciendo de manera progresiva y en todos sus aspectos. Así, podemos observar dicha descentralización tanto en el ámbito de la aplicación de las medidas (a); como en el ámbito de la decisión de adoptar las medidas (b) o en el ámbito de la calificación (c).

- a) La descentralización en la ejecución de las medidas para mantener la paz y la seguridad internacionales

Como vimos, la Carta distingue claramente entre dos tipos de medidas coercitivas: las que no implican el recurso a la fuerza armada y las que sí. Respecto de las primeras, la Carta prevé que la ejecución de las medidas será descentralizada, mientras que respecto de las segundas se prevé la aplicación centralizada. En la descripción del sistema previsto en la Carta explicamos el por qué de esa distinción⁹².

Pero, como es bien sabido, los acuerdos especiales previstos en el artículo 43 de la Carta no se han celebrado nunca y el Consejo de Seguridad no ha podido dotarse de los medios de ejecución centralizada de sus decisiones que implican el recurso a la fuerza armada⁹³.

⁹² Vide supra apartado II. En todo caso, como ya señalamos, la aplicación centralizada de las medidas que implican el uso de la fuerza se justifica porque los Estados han renunciado al uso o amenaza de la fuerza armada en las relaciones internacionales (art. 2-4 de la Carta), salvo, y siempre en el marco de unas condiciones restrictivas, en legítima defensa (art. 51 de la Carta). El monopolio del recurso a la fuerza es, por tanto de la Organización de las Naciones Unidas, previéndose que el Consejo de Seguridad podrá celebrar acuerdos especiales con los Estados para tener los medios que le permitan ejecutar colectivamente sus decisiones que impliquen el uso de la fuerza armada (artículos 43 y siguientes), o podrá utilizar los acuerdos regionales para ello (artículo 53).

⁹³ Para la ejecución de las medidas coercitivas que implican el uso de la fuerza los arts. 43 a 48 de la Carta establecen un procedimiento basado en la celebración de una serie de convenios especiales en los que se regularán la puesta a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, de fuerzas armadas, ayudas y facilidades por parte de los miembros de las Naciones Unidas (art. 43 de la Carta). Se prevé también el mantenimiento a disposición permanente del Consejo de seguridad de contingentes de intervención rápida cuya potencia, grado de preparación y planes para su acción combinada serán determinados por el Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité de Estado Mayor, dentro de los límites establecidos en tales convenios especiales (art. 45 de la Carta). Por otro lado, en el sistema descrito por la Carta, todos los planes para el empleo de la fuerza armada serán hechos por el Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité de Estado Mayor, órgano subsidiario del mismo para ayudarle y asistirle en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales (arts. 46 y 47 de la Carta). El Consejo de Seguridad determinará si la acción requerida para llevar a cabo sus decisiones será ejercida por todos los Estados miembros o sólo por algunos de ellos (art. 48 de la Carta). En caso de requerir a un Estado que no sea miembro del Consejo que provea fuerzas armadas en cumplimiento de las

Los redactores de la Carta de las Naciones Unidas previeron un período transitorio entre la entrada en vigor de la misma y la celebración de los convenios especiales a que hace referencia el artículo 43. El Capítulo XVII de la Carta, que lleva por título «Acuerdos transitorios de seguridad», prevé que hasta la entrada en vigor de «los convenios especiales previstos en el artículo 43 que a juicio del Consejo de Seguridad lo capaciten para ejercer las atribuciones a que se refiere el artículo 42», los cinco Miembros permanentes del Consejo de Seguridad deberán «celebrar consultas entre sí, y cuando a ello hubiere lugar, con otros Miembros de la Organización, a fin de acordar en nombre de ésta la acción conjunta que fuere necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales» (artículo 106 de la Carta). No obstante, esta disposición estaba prevista para unos meses o, como mucho, para unos pocos años y considerar que sesenta años después de la creación de las Naciones Unidas pueda seguir aplicándose carece de sentido. De hecho, el artículo 106 no ha sido invocado nunca en la práctica.

Pese a que no puedan invocarse directamente los artículos 42 y 106 de la Carta, ello no debe llevar a la conclusión de que el Consejo de Seguridad no puede adoptar ningún tipo de medida que implique el uso de la fuerza. Como señaló la Corte Internacional de Justicia en el asunto de *Ciertos gastos de la Organización*, «no se puede decir que la Carta haya dejado al Consejo de Seguridad impotente ante una situación de urgencia, en ausencia de los acuerdos concluidos en virtud del artículo 43»⁹⁴. Así el Consejo de Seguridad ha utilizado otras fórmulas para aplicar medidas que impliquen el uso de la fuerza a fin de hacer efectivas sus decisiones.

Una de esas fórmulas se encontraba explícita en la Carta: la posibilidad de que el Consejo de Seguridad utilice los acuerdos u organismos regionales para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad (artículo 53).

La otra fórmula, inspirada en ésta última, no se encuentra en el texto de la Carta, sino que ha derivado de la práctica y se refiere a los Estados, actuando individual o colectivamente, y consiste en «autorizar» el empleo de «todas las medidas necesarias» (incluido el uso de la fuerza) en grado distinto.

De esta forma, ante la imposibilidad de ejecutar las medidas coercitivas que implican el uso de la fuerza armada a través de fuerzas propias, el Consejo de Seguridad optó por “autorizar” a los Estados, actuando individualmente o por

obligaciones asumidas en virtud del art. 43, deberá invitarle a participar en sus decisiones relativas al empleo de sus contingentes (art. 44 de la Carta).

Como puede observarse, todo el esquema de aplicación de las medidas del art. 42 reposa sobre la celebración de los convenios especiales del art. 43. Pero estos convenios especiales no se han celebrado hasta la fecha, por lo que el art. 42 de la Carta es de imposible aplicación.

⁹⁴ *Certaines dépenses des Nations Unies (Charte, Art. 17, Par. 2)*, avis consultatif du 20 juillet 1962, *C.I.J.: Recueil*, 1962, p. 167.

medio de acuerdos u organismos regionales, para que fueran ellos quienes las adoptaran.

Si bien es cierto que existían precedentes de este tipo de autorizaciones en la época de la guerra fría⁹⁵, éstos eran escasos e inciertos. Pero, a partir de la crisis de la invasión de Kuwait por Irak, una vez terminada la guerra fría, este tipo de autorizaciones van a consagrarse en la práctica. De esta forma, el Consejo de Seguridad va a “autorizar” a los Estados a que empleen la fuerza para garantizar el respeto de sus decisiones, “legitimando” esa actuación, pero renunciando a ser él mismo el que la lleve adelante.

Este tipo de autorizaciones han consistido, básicamente:

- i) En *primer lugar*, en autorizaciones a los Estados miembros para usar la fuerza a fin de garantizar el cumplimiento de medidas de embargo adoptadas previamente por el Consejo de Seguridad⁹⁶;
- ii) En *segundo lugar*, en autorizaciones, con la misma finalidad, a diversos acuerdos u organismos regionales⁹⁷;
- iii) En *tercer lugar*, encontramos también autorizaciones a los Estados miembros para que usen la fuerza armada a fin de restablecer la paz y la seguridad internacionales⁹⁸.

Como ha sido señalado, ello “ha provocado que el Consejo de Seguridad se haya convertido simplemente en un árbitro del uso de la fuerza, alguien que se limita a “autorizar” o “no autorizar” que se use la fuerza”⁹⁹.

Como hemos indicado en otro lugar, esta práctica implica una “externalización” del uso de la fuerza por las Naciones Unidas¹⁰⁰ y, por tanto, una

⁹⁵ Así, por ejemplo, en el conflicto de Rhodesia a través de la Resolución 221 (1966).

⁹⁶ Como por ejemplo: en el conflicto de Irak/Kuwait en la Resolución 665 (1990) o en el de Bosnia-Herzegovina en las Resoluciones 787 (1992) y 820 (1993).

⁹⁷ Como por ejemplo: en los conflictos de Bosnia-Herzegovina en las Resoluciones 787 (1992), 816 (1993) y 820 (1993); Somalia en la Resolución 794 (1992); o en el conflicto de Haití, en las Resoluciones 875 (1993) y 917 (1994).

⁹⁸ Este tipo de autorizaciones, mucho más amplias que las anteriores, se ha dado, por ejemplo, en la Resolución 678 (1990), relativa al conflicto Irak/Kuwait; en la Resolución 794 (1992), relativa a Somalia; en la Resolución 929 (1994), relativa a Ruanda, o en la Resolución 940 (1994), relativa a Haití.

⁹⁹ AMPARO SANJOSE, “Algunas reflexiones sobre el Informe del Grupo de Alto Nivel creado por el Secretario General y el futuro del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (<http://www.reei.org>), nº 9, p. 10.

¹⁰⁰ CARDONA LLORENS, J.: “La externalización/privatización del uso de las fuerzas por las Naciones Unidas” en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al*

descentralización del sistema de seguridad colectiva en el ámbito de la ejecución de las medidas. Consecuencia lógica de esta descentralización provocada por el régimen de autorizaciones ha sido un debilitamiento del sistema original concebido por los redactores de la Carta. Debilitamiento que no consiste sólo en que la aplicación de las medidas que implican el uso de la fuerza armada no sea colectiva, sino que afecta, como veremos en los siguientes apartados, al sistema en su conjunto.

b) La descentralización en la decisión de adoptar las medidas coercitivas

Una vez aceptado de forma generalizada que son, bien los acuerdos u organismos regionales, bien los Estados, quienes deben recurrir a la fuerza para mantener la paz con el único límite de una autorización de las Naciones Unidas, comenzará a reclamarse la posibilidad de una autorización “ex post”. Posibilidad iniciada en el caso de Liberia, donde el Consejo de Seguridad dio su aval varios meses después del inicio de las operaciones militares de la CEDEAO¹⁰¹, y confirmada en el conflicto de Sierra Leona donde de nuevo la CEDEAO creó una fuerza multinacional con autorización del uso de la fuerza y sólo dos meses después adoptó el Consejo de Seguridad una resolución que sugiere la concesión de una autorización susceptible de remediar la irregularidad de esta medida si no *ex tunc* al menos *ex nunc*¹⁰².

Aceptada la autorización “ex post”, se reclamará también la posibilidad de la autorización “implícita” para recurrir a la fuerza en caso de violaciones graves del derecho internacional. Así se defenderá, primero, para justificar la denominada operación “*Restablecer la esperanza*” consistente en una intervención de los Estados occidentales en el norte de Irak con ocasión de la brutal represión de las poblaciones kurda y chií por parte de Sadam Hussein. El mismo argumento será utilizado para justificar periódicos bombardeos aéreos de Irak durante la década de los años 90 por parte de Estados Unidos y el Reino Unido que alegaban la existencia de una autorización implícita contenida en la resolución 678 (1990) del Consejo de Seguridad. Argumento que se reiterará con ocasión de la amenaza contenida en la resolución 1154 (1998) de que “toda violación de la resolución tendrá graves consecuencias para Irak” y que servirá para justificar la operación “*Zorro del desierto*” consistente en una nueva serie de bombardeos iniciados en diciembre de 1998, tras presentarse un informe de incumplimiento por parte del jefe de UNSCOM.

Pero, en el fondo, lo que hay detrás de este tipo de actuaciones no es la búsqueda de autorizaciones ex post o implícitas del uso de la fuerza, sino el intento de afirmar que, tanto los acuerdos u organismos regionales, como los Estados individualmente, pueden, en situaciones de amenaza a la paz y la

profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, Sevilla 2005, pp. 317 y ss.

¹⁰¹ Resolución 788 (1992).

¹⁰² Resolución 1132 (1997).

seguridad internacionales, decidir por sí mismos la adopción de medidas coercitivas, que impliquen incluso el uso de la fuerza.

Este argumento explica mejor, a nuestro entender la decisión de la OTAN de actuar sin autorización previa del Consejo de Seguridad en el conflicto de Kosovo en 1998. Aunque es cierto que intentó con posterioridad legitimar esta actuación interpretando el vergonzoso silencio del Consejo de Seguridad como una autorización ex post e implícita, lo cierto es que dicha autorización no se dio, a pesar de lo cual los Estados miembros de la Alianza Atlántica consideraron que su actuación había sido legítima.

c) La descentralización en la calificación de las situaciones.

Naturalmente, si todos estos precedentes analizados se aceptaran como integrantes de las “reglas de la Organización” y, por tanto, formando parte e interpretando el régimen jurídico de la Carta, ya no afectaría sólo al ámbito de ejecución de las medidas que implican el uso de la fuerza, sino también al de la determinación de la existencia de una amenaza a la paz y al de la decisión de adoptar medidas. En otras palabras, al sistema de seguridad colectiva en su conjunto.

De ser esto así, el Consejo de Seguridad ya no sería sólo un “arbitro” del uso de la fuerza (limitándose a autorizarla o no), sino que su función “arbitral” se extendería también a la determinación de la existencia de amenazas a la paz y a la decisión de adoptar medidas para eliminarlas, limitándose a “convalidar” o no, con autorizaciones posteriores, las llevadas a cabo por los Estados.

Es el supuesto que se dio respecto de Sudán cuando, el 15 de marzo de 1994, el Consejo de la Unión Europea decidió que el régimen de dicho país era una amenaza a la paz y le impuso “un embargo sobre las armas, municiones y equipamientos militares”¹⁰³. Es cierto que el Consejo de Seguridad terminará haciendo una calificación semejante y decidiendo sanciones, pero las medidas del Consejo de Seguridad se adoptaron dos años después, tienen una naturaleza diferente y, además, la causa que las originó también fue diferente¹⁰⁴. Lo mismo puede decirse de la calificación y adopción de medidas por parte de la Unión Europea contra Zimbabwe en febrero de 2000, o de la CEDEAO respecto de Sierra Leona en 1997.

¹⁰³ 94/165/PESC: Decisión del Consejo, de 15 de marzo de 1994, relativa a la posición común definida por el Consejo sobre la base del art. J.2 del Tratado de la Unión Europea y referente a la imposición a Sudán de un embargo sobre las armas, las municiones y los equipamientos militares, artículo primero.

¹⁰⁴ El Consejo de Seguridad sólo calificará la situación y adoptará medidas después de la tentativa de asesinato del presidente egipcio Mubarak, a través de las resoluciones 1054 (1996) y 1070 (1996).

V. Universalismo y regionalismo en las operaciones de mantenimiento de la paz a inicios del siglo XXI

Como indicamos al explicar las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, éstas fueron calificadas de “Capítulo VI y medio” de la Carta para reflejar, precisamente, que tienen atributos de ambos. No deben ser confundidas con las acciones coercitivas a que hace referencia el Capítulo VII de la Carta, pero tampoco son estrictamente un medio de arreglo de controversias. Ello implica que las relaciones entre las Naciones Unidas y los acuerdos regionales en este ámbito se deben regir, en parte, por los principios de subsidiariedad y cooperación previstos en el artículo 52 tal y como veíamos al hablar de las relaciones respecto al arreglo de controversias y, en parte también, cuando una OMP llegue a realizar acciones de carácter coercitivo (bien porque impliquen intervención en asuntos internos, bien porque impliquen el uso de la fuerza), por los principios que traspasan el capítulo VII y el artículo 53 del Capítulo VIII (centralismo del Consejo de Seguridad, carácter colectivo del sistema, posibilidad de utilización de acuerdos regionales para la aplicación bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, prohibición de acción de los acuerdos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad).

Pero, al igual que hemos visto con la práctica de los artículos 52 y 53 de la Carta, en el análisis de la práctica de las relaciones entre universalismo y regionalismo a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI nos encontramos gran diferencia entre el respeto de estos principios a las operaciones de mantenimiento de la paz según éstas se encuentren más cerca del Capítulo VI (OMP clásicas) o del Capítulo VII (OMP con autorización para recurrir a la fuerza).

Para verlo nos detendremos, en primer lugar, en el análisis de la práctica de las relaciones entre Naciones Unidas y los acuerdos regionales en el ámbito de OMP clásicas (es decir, en el marco del artículo 52) y, en segundo lugar, en la práctica de esas relaciones cuando la OMP prevé el uso de la fuerza armada (es decir en el marco del artículo 53).

A) La práctica relativa a las OMP clásicas

En su origen, las O.M.P. consistieron en el despliegue, bajo mando y control de las Naciones Unidas, de militares aportados por diferentes Estados, con el previo consentimiento del Estado sobre cuyo territorio se realiza el despliegue y con la cooperación de todas las partes implicadas, con la finalidad de interponerse entre las partes enfrentadas (Fuerzas de Interposición) o verificar y controlar un alto el fuego o una zona desmilitarizada (Misiones de Observación). Este tipo de operaciones estaban fuertemente basadas en los principios de respeto a la soberanía del Estado territorial (cuyo consentimiento era un requisito imprescindible), imparcialidad y no utilización de la fuerza armada. Los principios de no intervención y de prohibición del recurso a la fuerza eran plenamente respetados y por tanto, las eventuales relaciones entre el sistema universal y los sistemas regionales en este ámbito no estaban regidas por el

artículo 53 de la Carta (que exige coerción), sino por el artículo 52 (subsidiariedad y cooperación).

Debe señalarse que, aunque hubo algún precedente anterior a 1990, el recurso a OMP por parte de acuerdos regionales no se desarrollará hasta después de la guerra fría. Pero lo cierto es que, una vez los acuerdos u organismos regionales y particulares se adaptaron a la nueva situación de post guerra fría, el recurso al sistema de OMP por parte de los acuerdos u organismos regionales se multiplicó exponencialmente. Y ese recurso se hizo con respeto generalizado, tanto por parte de los acuerdos regionales como de las Naciones Unidas, del artículo 52 de la Carta.

Así encontramos supuestos en la práctica en que el Consejo de Seguridad ha apoyado explícitamente operaciones de mantenimiento de la paz llevadas a cabo por un acuerdo regional, incluso prestándole asistencia¹⁰⁵; supuestos en los que el Consejo de Seguridad emprende una operación de mantenimiento de la paz junto a un acuerdo regional¹⁰⁶; o supuestos en que quien crea la operación es exclusivamente las Naciones Unidas pero pide ayuda a los acuerdos regionales¹⁰⁷.

De especial importancia en este ámbito es la operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur¹⁰⁸, ejemplo de cooperación entre las Naciones Unidas y un acuerdo regional y en el que, pese a tratarse de una operación híbrida en la que se integra la antigua operación de la Unión Africana (A.M.I.S.), el Consejo de Seguridad “decide que habrá unidad de mando y de control, lo cual, de conformidad con los principios básicos del mantenimiento de la paz, significa que existirá una cadena de mando única, y decide también que las Naciones Unidas proporcionarán las estructuras de mando y de control y el apoyo de la operación”¹⁰⁹. De esta forma queda claro que no son dos operaciones conjuntas, sino una sola operación de carácter híbrido, manifestación de una cooperación conjunta y no paralela.

En cualquier caso, todos los ejemplos citados nos muestran la afirmación del principio de cooperación, conseguido con mayor o menor éxito dependiendo de

¹⁰⁵ Así lo hizo, por ejemplo, en la Resolución 846 (1993) en la que el Consejo de seguridad: «acoge con beneplácito la decisión del Secretario general de apoyar las gestiones de paz de la O.U.A. poniendo a su disposición dos expertos militares a fin de prestar asistencia al G.O.M.N. (operación de mantenimiento de la paz de la O.U.A.), en particular mediante el apoyo logístico de expertos para facilitar el despliegue del G.O.M.N. ampliado en Ruanda».

¹⁰⁶ La primera operación en este sentido fue U.N.O.M.I.L. en Liberia, creada por la Resolución 866 (1993) en cooperación con la Comunidad Económica de Estados de África Occidental que había desplegado con anterioridad una operación propia, denominada E.C.O.M.O.G., con la que se coordinó U.N.O.M.I.L.

¹⁰⁷ Como por ejemplo en las Resoluciones 772 (1992), 894 (1994) y 930 (1994), relativas a Sudáfrica, para que apoyen la operación de U.N.O.M.S.A.

¹⁰⁸ U.N.A.M.I.D., creada por la Resolución 1769 (2007).

¹⁰⁹ Par. 7 de la resolución de creación.

las circunstancias. El principio de subsidiariedad traspasa las relaciones entre Naciones Unidas y los acuerdos regionales en el ámbito de las OMP clásicas de interposición o de observación, afirmando el carácter compartido de la competencia y buscando la participación de aquél ente cuya acción se considere más eficaz a la luz de las circunstancias concretas de cada caso.

B) Operaciones con mandato que implica poder utilizar la fuerza armada

La evolución de las relaciones internacionales, con el fin de la guerra fría y sus repercusiones en las Naciones Unidas, y el cambio en el tipo de conflictos a los que ha hecho frente la Organización, supusieron también una evolución en el concepto, funciones, mandato y principios que rigen el funcionamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz¹¹⁰. Entre los diversos aspectos de esa evolución, a los efectos de este trabajo deseo destacar el relativo a la atribución, a un número significativo de operaciones, de mandatos más amplios con la autorización del uso de la fuerza para la defensa de dichos mandatos.

Así, entre octubre y noviembre de 1999 se crearon tres operaciones de mantenimiento de la paz (la MINUSIL en Sierra Leona, la ATNUTO en Timor y la MONUC en el Congo) en las que es de destacar que el Consejo de Seguridad, teniendo el consentimiento de las partes en el conflicto, les otorga el mandato, entre otras cosas, de proteger a los “civiles sobre los cuales se cierna una amenaza inminente de ataque físico” y autoriza expresamente en el marco del Capítulo VII de la Carta a emplear la fuerza en el cumplimiento de su mandato (y, por tanto, más allá de la legítima defensa del personal de la operación).

El alcance y la naturaleza de estas autorizaciones de uso de la fuerza a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas supone una evolución sustancial en sus principios de funcionamiento que se reflejará, justificándolo y alentándolo, en la reflexión teórica plasmada en el denominado *Informe Brahimi*, así como, incluso, en la Resolución 1.327 (2000) del Consejo de Seguridad sobre este Informe¹¹¹.

Así, en el *Informe Brahimi* se señala que: « (E)l deseo del Secretario General de ampliar la protección de los civiles afectados por conflictos armados y las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad con el fin de facultar explícitamente al personal de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz para proteger a los civiles que se encuentren en situaciones de conflicto son

¹¹⁰ Para un desarrollo más amplio de esa evolución, vide CARDONA LLORENS, J.: “Las operaciones de Paz de las Naciones Unidas: ¿Hacia una revisión de sus principios fundamentales?”, en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. VI, 2002, pp. 778-779.

¹¹¹ CARDONA LLORENS, J. : "Le Maintien de la Paix et le recours à la Force: entre l'autorisation aux opérations de maintien de la Paix et l'externalisation" en *Le Droit International à la Croisée des chemins: force du droit et droit de la force*, Paris, ed. Pedone, 2004, pp. 96 y ss.

novedades positivas. Sin duda, el personal de mantenimiento de la paz — contingentes o policía— que presencia actos de violencia contra civiles debería estar autorizado para poner fin a esos actos, de acuerdo con sus medios, en aplicación de los principios básicos de las Naciones Unidas y, como se indica en el informe de la Comisión Independiente de Investigación sobre Ruanda, en consonancia con “la percepción y la expectativa de protección creada por la presencia misma [de la operación]”»¹¹².

Y esto es lo que finalmente ha hecho el Consejo de Seguridad: ha incorporado a los mandatos de algunas operaciones de mantenimiento de la paz la protección de la población civil y, por tanto, ha reconocido que en «defensa del mandato» las operaciones de mantenimiento de la paz puedan verse obligadas a utilizar la fuerza armada. Así, entre las últimas operaciones, se les ha atribuido también ese mandato y autorización, además de a las ya señaladas, a la Misión de las Naciones Unidas en Liberia¹¹³; la Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil¹¹⁴; la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití¹¹⁵; la Operación de las Naciones Unidas en Burundi¹¹⁶; o la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán¹¹⁷.

Este tipo de autorizaciones del uso de la fuerza a operaciones de mantenimiento de la paz habían tenido precedentes poco claros, como por ejemplo, en los conflictos de Congo¹¹⁸; Bosnia-Herzegovina¹¹⁹; Croacia¹²⁰; Somalia¹²¹; o Ruanda¹²². Pero eran precedentes de naturaleza distinta, donde se incidía en la legítima defensa de los miembros de la operación y no en la defensa del mandato. Es a partir de 1999 cuando puede afirmarse que esta posibilidad de usar la fuerza en defensa del mandato de las operaciones de mantenimiento de la paz se consagra en la práctica¹²³.

¹¹² A/55/305-S/2000/809, parágrafo 62.

¹¹³ UNMIL, creada por la resolución 1509 (2003).

¹¹⁴ ONUCI, creada por la resolución 1528 (2004) y que sustituyó a la MINUCI, que había sido creada en mayo de 2003.

¹¹⁵ MINUSTAH, creada por la resolución 1542 (2004).

¹¹⁶ ONUB, creada por la resolución 1545 (2004).

¹¹⁷ UNMIS, creada por la resolución 1590 (2005).

¹¹⁸ En las Resoluciones 161 (1961) y 169 (1961).

¹¹⁹ En las Resoluciones 836 (1993) y 913 (1994).

¹²⁰ En la Resolución 871 (1993).

¹²¹ En las Resoluciones 814 (1993) y 837 (1993).

¹²² En las Resoluciones 912 (1994), 918 (1994) y 925 (1994).

¹²³ Igualmente, puede señalarse como precedentes inmediatos de la práctica reseñada, que allanan el camino para la evolución señalada, las tres operaciones creadas entre abril de 1998 y junio de 1999 en los que el Consejo de Seguridad no había autorizado a las Operaciones directamente el empleo de la fuerza, sino que bien señalaba la posibilidad de que la operación «en el ejercicio de su mandato, pueda verse obligada a actuar para garantizar la seguridad y la libertad de movimientos de su personal» (MINURCA en la República Centrafricana); bien se felicita del compromiso de un

Vemos como, de esta forma, el aspecto militar y de recurso a la fuerza en el marco del sistema de las operaciones de mantenimiento de la paz aparece “centralizado” y con carácter “colectivo”. Es el Consejo de Seguridad el que decide el uso de la fuerza y el que, a través de un órgano subsidiario suyo (la operación de mantenimiento de la paz por él creada), ejecuta esa decisión.

Lógica consecuencia de estas afirmaciones será que, a la luz de los principios contenidos en el Capítulo VIII de la Carta, cualquier uso de la fuerza que debieran realizar las operaciones de mantenimiento de la paz creadas por un acuerdo u organismo regional deberá necesitar, conforme al art. 53 de la Carta, la previa autorización del Consejo de Seguridad.

Así se ha hecho para autorizar el uso de la fuerza a la operación E.C.O.M.O.G. en Liberia¹²⁴, a la operación de la C.E.D.E.A.O. en Sierra Leona¹²⁵ o a la operación de la C.E.D.E.A.O. en Costa de Marfil¹²⁶. En este sentido, es de especial relevancia la operación de la Unión Africana en Somalia (A.M.I.S.O.M.) que, al tener un mandato cuya realización, pese a tener el consentimiento de las partes, puede implicar casi con seguridad el uso de la fuerza, no sólo es que el Consejo de Seguridad autorice el uso de la fuerza, sino que autoriza la misma creación de la operación¹²⁷.

Pero el sistema de las operaciones de mantenimiento de la paz que inventó Naciones Unidas como alternativa a la parálisis del sistema de seguridad colectiva, tiene muchos límites en la práctica, entre los que destaca la necesidad del consentimiento y la colaboración de las partes implicadas, de una parte, y la multiplicación de las instancias de mando, de otra. Ello ha implicado que la evolución señalada, que a primera vista puede parecer un “reforzamiento” del “centralismo” y el carácter “colectivo” de las Naciones Unidas, sin embargo, en realidad, no sea más que un espejismo.

Así, aún cuando existe siempre el consentimiento del Estado territorial, lo cierto es que, cuando el Consejo de Seguridad piensa que existe verdadero riesgo de que las partes no cooperen, prefiere “autorizar” no sólo a acuerdos regionales, sino también a fuerzas multinacionales (en las que se integran, en la mayor parte de los casos, acuerdos u organismos regionales) para que usen la fuerza, en lugar de desplegar una operaciones de mantenimiento de la paz con autorización del uso de la fuerza.

acuerdo regional «de garantizar la seguridad del personal de las Naciones Unidas» (MONUSIL en Sierra Leona); o bien encomienda la seguridad de la operación a una fuerza multinacional a la que autoriza el uso de la fuerza (MINUK en Kosovo).

¹²⁴ Resolución 911 (1994).

¹²⁵ Resolución 1.132 (1997).

¹²⁶ Resolución 1.464 (2003).

¹²⁷ Resolución 1774 (2007).

Esta práctica de “autorizaciones” del Consejo de Seguridad para que fuerzas multinacionales realicen funciones de mantenimiento de la paz se inició un poco antes de 1999 (en el período entre 1995 y 1997), pero se va a mantener y generalizar en el nuevo siglo. Se trata de actuaciones de mantenimiento de la paz autorizadas por las Naciones Unidas, con un mandato autorizado por las Naciones Unidas, pero con un mando internacional unificado «al margen» de las Naciones Unidas. Es decir, se trata de operaciones que no están integradas y que, en todos los casos, tienen el consentimiento del Estado territorial y la autorización de las Naciones Unidas para emplear todas las medidas necesarias (es decir, la fuerza) para el cumplimiento de su mandato.

Pese a esa circunstancia, esas operaciones no deben ser confundidas con las «autorizaciones» dadas por las Naciones Unidas a los Estados para usar la fuerza a fin de imponer la paz (a las que hemos hecho referencia al hablar de las medidas coercitivas). En este caso no se trata de operaciones coercitivas para imponer la paz, sino de mantenimiento de la paz; por ello tienen siempre el consentimiento previo del Estado territorial donde van a actuar.

La primera de estas operaciones fue la IFOR en la ex Yugoslavia, autorizada por la Resolución 1.031 (1995) del Consejo de Seguridad, en la que participó la OTAN. Esta operación será reemplazada por la SFOR, autorizada por el Consejo de Seguridad por la Resolución 1.088 (1996) y que es también, básicamente, una operación de la OTAN y otros Estados. De características similares son la Fuerza Multinacional de Protección en Albania¹²⁸, la KFOR en Kosovo (también bajo control de la OTAN)¹²⁹, la MISAB en la República Centroafricana (bajo control de la UA)¹³⁰, la INTERFET en Timor Oriental¹³¹, la FIAS en Afganistán (bajo control de la OTAN)¹³², la ECOFORCE y la Operación Licorne de Francia en Costa de Marfil¹³³, la ECOMIL en Liberia¹³⁴, la Fuerza Multinacional en Irak¹³⁵ y la Fuerza Multinacional Provisional en Haití¹³⁶.

Todas ellas son Fuerza Multinacionales autorizadas por las Naciones Unidas, pero no son operaciones de mantenimiento de la paz «de» las Naciones Unidas. A diferencia de las operaciones de las Naciones Unidas (que al ser creadas por el Consejo de Seguridad tienen la naturaleza jurídica de órganos subsidiarios del mismo), este tipo de operaciones no forma parte de la estructura de las Naciones Unidas. No son órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad, sino que son operaciones llevadas a cabo al margen de las Naciones Unidas. Más aún,

¹²⁸ Autorizada por la Resolución 1.101 (1997).

¹²⁹ Autorizada por la Resolución 1.244 (1999).

¹³⁰ Autorizada por la Resolución 1.125 (1997).

¹³¹ Autorizada por la Resolución 1.264 (1999).

¹³² Autorizada por la Resolución 1.386 (2001).

¹³³ Autorizada por la Resolución 1.464 (2003).

¹³⁴ Autorizada por la Resolución 1.497 (2003).

¹³⁵ Autorizada por la Resolución 1.511 (2003).

¹³⁶ Autorizada por la Resolución 1.529 (2004).

normalmente las Naciones Unidas deciden desplegar, al lado de estas fuerzas multinacionales, una operación de mantenimiento de la paz, en este caso sí de las Naciones Unidas, pero encargada sólo de los aspectos políticos y civiles del conflicto, dejando los aspectos militares a la Fuerza Multinacional.

Por otra parte, aunque en la mayor parte de esas fuerzas multinacionales se integran fuerzas de acuerdos u organismos regionales, las autorizaciones dadas a esas fuerzas multinacionales tampoco implican la “utilización” por el Consejo de Seguridad de un acuerdo regional conforme con el artículo 53. Cuando el Consejo de Seguridad utiliza un acuerdo regional para aplicar una medida coercitiva explícita siempre que el acuerdo regional actúa “bajo la autoridad del Consejo”. Cuando autoriza a una fuerza multinacional, esta expresión nunca aparece en la resolución.

De esta forma, el Consejo de Seguridad ha ido convirtiéndose cada vez más en cómplice de esta situación, llegando a no considerar necesario autorizar el uso de la fuerza, pese a que la operación de mantenimiento de la paz estaba autorizada para ello por las partes firmantes del acuerdo de paz¹³⁷.

De esta forma, al igual que hemos visto con la aplicación de medidas coercitivas que implican el uso de la fuerza, también en el ámbito del mantenimiento de la paz nos encontramos ante un proceso de “descentralización”; o si se prefiere, en la tensión entre universalismo y regionalismo, se prima el regionalismo, dejando el universalismo en un papel de árbitro. En todo caso, desaparece el carácter “colectivo” en la ejecución de las medidas¹³⁸.

VI. Conclusión

A lo largo de las páginas precedentes he intentado sistematizar la tensión entre universalismo y regionalismo (o si se prefiere entre centralización y descentralización) en la práctica reciente del sistema de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluyendo en el mismo tanto el arreglo de controversias, como las operaciones de mantenimiento de la paz y el sistema colectivo de seguridad internacional. Dicho análisis nos muestra que nos encontramos en una etapa histórica que pretende reconfigurar todo el sistema, alejándose tanto del imperialismo reinante en la guerra fría como del idealismo centralista de los redactores de la Carta.

¹³⁷ Ad. ex.: Resolución 1.216 (1998), sobre Guinea-Bissau, en la que el Consejo de Seguridad, tras dar su aprobación a la fuerza de interposición del E.C.O.M.O.G., se limita a «afirmar» que dicha fuerza «podrá verse obligada a adoptar medidas para garantizar la seguridad y la libertad de circulación de sus tropas en el desempeño de su mandato».

¹³⁸ CARDONA LLORENS, J.: “La Resolución 1386 (2001) del Consejo de Seguridad autorizando la fuerza internacional de asistencia para la seguridad en Afganistán: ¿un paso más en el debilitamiento de las Naciones Unidas?”, *Revista española de Derecho Internacional*, 2001, p. 244.

Las reflexiones realizadas al hilo de esa sistematización son de naturaleza tanto optimista como pesimista. El análisis de la práctica muestra, de una parte, la aplicación de algunas de las previsiones de la Carta que la guerra fría no había dejado aplicar, pero, por otra parte, también nos muestra un intento de cambio de las reglas previstas en la Carta que, en mi opinión, no mejora el sistema, sino que lo empeora.

Pero decíamos en la introducción del curso que para que la práctica sea relevante jurídicamente, para que forme parte de las “reglas de la organización”, es necesario que sea una práctica “bien establecida”. Se trata, en el fondo, del mismo requisito que se exige al elemento material de la costumbre: para que la práctica pueda cambiar una regla general, esa práctica debe ser, en primer lugar, general, constante y uniforme y, en segundo lugar, debe ir acompañada de una *opinio iuris* manifestada por los mismos actores y las instituciones internacionales. En este sentido, la función de la doctrina y, especialmente, de la opinión pública, a través de su influencia, no deja de ser relevante en este nuevo siglo. Espero que este curso haya ayudado a formar juristas críticos que puedan influir para corregir esa práctica.

Bibliografía del autor sobre la materia del curso

- CARDONA LLORENS, J.: «La delimitación del concepto de arbitraje internacional a la luz del asunto Rainbow Warrior», en *El arbitraje internacional*, Zaragoza, 1989, pp. 109-134.
- «Guerra del Golfo, perjuicios en la actividad empresarial y vías de indemnización», *Revista General de Derecho*, n. 561, 1991, pp. 4715-4725.
- «Nuevo orden mundial y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1993, pp. 215-264.
- «Consideraciones sobre el nuevo orden mundial y la función de las Naciones Unidas de mantener la paz y seguridad internacionales», en *Justicia, solidaridad, paz: Estudios en homenaje al profesor José María Rojo Sanz*, Valencia, 1995, pp. 791-808.
- «La aplicación de medidas que implican el uso de la fuerza armada por el Consejo de Seguridad para hacer efectivas sus decisiones», *R.E.D.I.*, 1995, n. 1, pp. 9-32.
- «La coopération entre les Nations Unies et les accords et organismes régionaux pour le règlement pacifique des affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales», en *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Disciplorumque Liber (Paix, développement, démocratie)*, Bruxelles, 1998, pp. 251-289.
- «L'incidence des organisations internationales sur les transformations du droit international: réflexions au terme du XXème siècle», en *Les Droits de l'homme à l'aube du XXème siècle. Karel Vasak Amicorum Liber*, Vol. I, Bruxelles, 1999, pp. 975-1029.
- «La resolución 1386 (2001) del Consejo de Seguridad autorizando la fuerza internacional de asistencia para la seguridad en Afganistán: ¿un paso más en el debilitamiento de las Naciones Unidas?», *R.E.D.I.*, 2001, Vol. LIII, pp. 227-245.
- «La résolution des conflits et la consolidation de la paix après les conflits en Amérique Central», en *Les Organisations Internationales et les conflits armés*, Paris, 2001, pp. 207-230.
- «Una relectura del artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas a la luz del proyecto de la C.D.I. sobre responsabilidad internacional de los Estados», en *Homenaje a Ernesto Rey Caro*, Córdoba (Argentina), 2002, pp. 533-548.
- «La Corte Penal Internacional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», en *La Corte Penal Internacional (un estudio interdisciplinar)*

J. CARDONA LLORENS

(Cardona Llorens, J.; Gómez Colomer, J.L. y González Cussac, J.L., eds.),
Valencia, 2003, pp. 61-103.

- «Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?», *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Vol. VI, 2003, pp. 757-869.
- «Le Maintien de la Paix et le recours à la Force: entre l'autorisation aux opérations de maintien de la Paix et l'externalisation», en *Le Droit International à la Croisée des chemins: force du droit et droit de la force*, éditorial Pédone, Paris, 2004, pp. 77-103.
- «La externalización/privatización del recurso a la fuerza por las Naciones Unidas», en *Soberanía y Derecho internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, 2005, pp. 317-342.
- «La descentralización del sistema colectivo de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», en *Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional* (H. Torroja Mateu, Dir.), 2007, pp. 67-86.

CARDONA LLORENS, J. y AZNAR GOMEZ, M. A.: «Article 99» en J.-P. COT y A. PELLET, *La Charte des Nations Unies*, 3.^a ed., Paris, 2005, pp. 2051-2082.

CARDONA LLORENS, J., y SANZ CABALLERO, S.: «La democracia, el desarrollo y los derechos humanos como fundamentos de la paz», en *Cultura de paz y medidas para garantizarla*, Valencia, 2001, pp. 99-135.