

FUNDAMENTO JURÍDICO DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

GERMÁN VALLEJO
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA

Resumen: El presente artículo versa sobre los fundamentos jurídicos de las operaciones de mantenimiento de la paz (en adelante OMP) de las Naciones Unidas y, sin ser una reseña, sí se apoya en gran medida en el trabajo de tesis doctoral del autor. Se divide en cuatro secciones bien definidas, así: planteamiento del problema jurídico; estudio de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas; estudio de las competencias de los órganos de las Naciones Unidas con funciones de arreglo pacífico de controversias, y conclusiones.

Palabras clave: Organización de las Naciones Unidas, operaciones de paz, competencias de los órganos de la ONU, Colombia.

El autor: Abogado de la Universidad Externado de Colombia. Doctor en Derecho. Profesor investigador de la Universidad Católica de Colombia y del Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–. [germanvallejo@hotmail.com].

Recibido: 18 de septiembre de 2009, evaluado: 19 de octubre de 2009, aprobado: 30 de octubre de 2009.

JURIDIC FUNDAMENT OF THE PEACE KEEPING OPERATIONS OF UNITED NATIONS

GERMÁN VALLEJO
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA

Abstract: This article analyses the juridic fundaments of the peace keeping actions of the United Nations and, not being an abstract, is based in great measure in the autor's doctoral thesis. The article is divided in four sections: statement of the juridic problem; studies of the purposes and principles of the United Nations Act; studies of the United Nations' organs with peaceful arrangement of controversies, and conclusions.

Keywords: United Nations Organization, peace operations, ONU competence, Colombia.

The author: Advocate from Universidad Externado de Colombia. PhD. in Law. Research Professor Universidad Católica de Colombia and Instituto Latinoamericano de Altos Estudios -ILAE-. [germanvallejo@hotmail.com].

Received: September 18, 2009, evaluated: October 22, 2009, accepted: October 30, 2009.

INTRODUCCIÓN

En Colombia se ha hecho un abordaje del tema de manera coloquial y sin tecnicismo ni precisión, por lo cual este trabajo pretende afrontar dicho desconocimiento científico acerca de las operaciones de mantenimiento de la paz –OMP– de las Naciones Unidas en general, y mostrar la viabilidad jurídica del establecimiento de una de estas operaciones en el país. Cada vez es más frecuente el recurso de los gobiernos a la participación de las Naciones Unidas en conflictos étnicos, nacionalistas, políticos, etc., dejando un legado de experiencias tanto exitosas como no exitosas que sirven de ejemplo para la posteridad.

Desde antes de ser Presidente de la República, ÁLVARO URIBE VÉLEZ había manifestado su voluntad de vincular a la Organización de las Naciones Unidas a la solución del conflicto colombiano. Como gobernador de Antioquia (1995-1997), expresó su deseo de que “cascos azules” fueran desplegados en la región de Urabá, epicentro del conflicto en ese departamento. Igualmente, en varias ocasiones durante la campaña electoral a la presidencia volvió a tocar este punto. Esa posibilidad de participación de la Organización de Naciones Unidas

Este es el primero de varios artículos científicos en desarrollo de la línea de investigación “Derecho Público y transformaciones sociales y políticas” de la Universidad Católica de Colombia, el cual busca ahondar desde la perspectiva de las diversas ramas del derecho público –incluido desde luego el Derecho Internacional Público– en el estudio del *carácter fáctico de lo normativo y el carácter normativo de lo fáctico*.

En el marco esa línea que pretende investigar sobre la relación existente y la determinación mutua entre el derecho, la sociedad y la política, pretendo escribir una serie de artículos sobre los aspectos jurídicos y políticos, así como sobre las implicaciones fácticas de las Operaciones de mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas y su eventual aplicación al caso colombiano.

en el conflicto colombiano, manifestada cíclicamente tanto por hombres de Estado como por analistas políticos, es una señal positiva, que hace notable la conciencia creciente sobre la pertinencia de invitar a actores imparciales y neutrales para que colaboren en la resolución del conflicto en nuestro país; es decir, a la internacionalización voluntaria y positiva del mismo¹. Una de las vías para internacionalizar voluntaria y positivamente la resolución del caso colombiano podría ser a través de una OMP.

I. PROBLEMA JURÍDICO

Decidir instaurar una OMP en Colombia –además de todas las consideraciones políticas, estratégicas y de conveniencia– no es sencillo desde el punto de vista jurídico, ya que no existe claridad unánime acerca de los fundamentos jurídicos de las operaciones de mantenimiento de la paz ni de sus características, y algunas veces se confunden con otras formas de participación de las Naciones Unidas; por lo cual a continuación se va a presentar el problema jurídico que esto conlleva.

Para empezar, observamos que la figura de las OMP no tiene una consagración expresa en la Carta de las Naciones Unidas. Si se revisa el texto de la misma, podemos encontrar que en ninguna parte se hace referencia al término de “operaciones de mantenimiento de la paz”. El capítulo VI simplemente hace referencia a *otros medios de arreglo pacífico*, dentro de los cuales aquellas podrían enmarcarse. Por su parte, quienes creen confusamente que la aclaración se desprende del capítulo VII, tampoco encuentran en él su expresa consagración. Esto se debe a que las OMP, nacidas de la práctica, han ido evolucionado y transformándose con el tiempo, hasta alcanzar un gran nivel de adaptabilidad a las circunstancias.

¹ Según JUAN GABRIEL TOKATLIAN, en su artículo “Acerca de la dimensión internacional de la guerra y de la paz en Colombia: conjeturas sobre un futuro incierto”, en *Los laberintos de la guerra*, afirma que “La participación externa puede asumir dos vías... por ello, es fundamental precisar qué alternativa podría primar en el caso colombiano: si se concreta una internacionalización positiva del conflicto nacional o se produce una internacionalización negativa del mismo, significando este último el empeoramiento o la prolongación del enfrentamiento armado interno”.

Otra razón que ha alimentado la confusión respecto de las OMP, y tal como acertadamente lo anota el profesor PABLO ANTONIO FERNÁNDEZ, es que se ha confundido el concepto de operaciones para el mantenimiento de la paz con la *función* genérica de mantenerla (FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, 1998, p. 22). La función de mantener la paz implica una serie de actuaciones, entre ellas las coercitivas contenidas en el capítulo VII de la Carta, y por esto los autores confunden el fundamento jurídico de las OMP, identificando su base con la misma que le sirve a dichas acciones. Este es el caso del profesor REMIRO BROTONS quien considera que las OMP, siempre que sean coercitivas, se encuentran sustentadas en el capítulo VII de la Carta², mientras que otro tipo de OMP pueden tener una base jurídica diferente.

Dentro de la misma Organización de las Naciones Unidas se maneja una cierta ambigüedad respecto de la naturaleza jurídica de las OMP, ya que por no estar consagradas en la Carta de San Francisco, muchas veces la ONU utiliza el término para hacer referencia a operaciones pacíficas de arreglo de controversias, así como a las que incluyen el uso de la fuerza coercitiva. Un ejemplo de lo anterior es el documento publicado como suplemento a “Un Programa de Paz”³, en

² REMIRO BROTONS (1983, p. 203): “Las operaciones de mantenimiento de la paz, particularmente las que han significado el establecimiento de una Fuerza, han venido planteando problemas de competencia en relación con su autorización, ejecución y financiación. Por lo que se refiere al primer punto –la autorización de la operación– se ha discutido si la reconocida competencia del Consejo de Seguridad es exclusiva o, alternativa o subsidiariamente, compartida por la Asamblea General, La contestación depende de que la operación se considere una acción coercitiva en el sentido del capítulo VII de la Carta, en cuyo caso, la competencia correspondería sólo al Consejo de Seguridad. Para unos, la constitución de una Fuerza –mucho menos un grupo de observación–. No merece esta calificación, tanto por la naturaleza de la *función* asignada, que no supone el uso de las armas contra un estado agresor, desobediente a los requerimientos del Consejo, como por el carácter voluntario de mecanismo, que se establece con el consentimiento del o de los Estados donde ha de asentarse y con contingentes y apoyo logístico libremente aportados”. Al respecto también cfr. autores como: HALDERMAN (1962, pp. 966 a 971) y SOHN (1958, pp. 229 a 240).

³ Documento presentado por el Secretario General de la ONU BOUTROS-GHALI en junio de 1992, con ocasión a la solicitud elevada por el Consejo de Seguridad S/23500 para fortalecer el papel de las Naciones Unidas al término de la guerra fría. El suplemento fue presentado en el 50.º aniversario de las Naciones Unidas.

donde el Secretario General de la ONU algunas veces diferencia y contrapone las OMP con el uso de la fuerza consagrado en el capítulo VII de la Carta, y otras veces las asimila como si tuvieran el mismo fin y fundamento, lo que nos muestra que el tema no es claro ni está aún bien definido. Es así como las OMP de “primera generación” –aquellas realizadas en los primeros 40 años de la Organización– tienen su fundamento en el capítulo VI de la Carta, mientras que las de “segunda generación” –aquellas llevadas a cabo con posterioridad a la Guerra Fría– sientan su base en el capítulo VII.

Así pues, las OMP no se encuentran expresamente consagradas en la Carta de las Naciones Unidas, ya que son fruto de circunstancias históricas y del uso, y por tanto su naturaleza jurídica y filosófica está aún en proceso de definición. En efecto, las OMP surgieron como consecuencia del enfrentamiento bipolar surgido entre las dos nuevas superpotencias resultantes de la Segunda Guerra Mundial: Estados Unidos y la Unión Soviética. Ambas se impusieron como propósito expandir su área de influencia tanto económica como política y militar, lo cual trajo como resultado el bloqueo del sistema de seguridad colectiva construido en el capítulo VII de la Carta que consistía en tomar acciones coercitivas contra aquellos Estados que con su conducta pusieran en peligro o constituyeran una amenaza para la paz mundial. Dichas medidas deberían tomarse con la unanimidad de los miembros del Consejo de Seguridad. Infortunadamente el sistema no pudo activarse de manera eficaz debido a que en casi todos los conflictos llevados a estudio del Consejo de Seguridad se encontraban los intereses de alguna de las dos potencias resultantes de la Segunda Guerra Mundial.

Merced a este infortunio surgió la práctica de las OMP, que abandonó el sistema de seguridad colectiva y configuró un sistema producto de las circunstancias, de carácter preventivo y protector más que represivo. De este hecho se derivan dos consecuencias: por un lado, una ganancia enorme para la humanidad, ya que a través de las OMP, la ONU logra llevar serenidad a situaciones que hubieran podido derivar en grandes conflictos y con esto colabora al mantenimiento de la paz. Pero por el otro lado, se alimentó una confusión en torno a los alcances, usos y fundamentos jurídicos de la figura. Durante mucho tiempo se ha venido sustentando la implantación de las OMP en la base abstracta y poco técnica del “capítulo 6/2 de la Carta”, para simbolizar que contiene elementos de los capítulos 6 y 7.

Esta dinámica empírica de una figura surgida de las circunstancias y afinada con el uso, y su falta de consagración explícita en la Carta de las Naciones Unidas, hacen confuso el sustento y naturaleza jurídica en el campo del derecho internacional público, y pueden desalentar a las autoridades colombianas a la hora de solicitar el establecimiento de una figura sin límites, sustento y aplicación bien definidos.

Es justamente la problemática de estas dos visiones difusas la que quisiéramos resolver mediante este trabajo. El propósito es darle claridad al sustento jurídico de las OMP de las Naciones Unidas.

El desarrollo de las OMP mediante la práctica hace evidente el postulado que JELLINEK denominó como el poder normativo de lo fáctico o fuerza normativa de los hechos, el poder de los hechos de producir el derecho (JELLINEK, 1977, p. 62). Es decir, según las circunstancias coyunturales se determina la normativa a aplicar en determinados casos.

En este artículo pretendemos que se tome una posición respecto a cuáles son los fundamentos jurídicos de la institución en estudio, cuáles las competencias del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General y del Secretario General en el desarrollo de las OMP como medio de solución pacífica de controversias. He aquí algunas herramientas para llegar a ese conocimiento.

II. PROPÓSITOS Y PRINCIPIOS DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

La Carta de las Naciones Unidas, firmada en 1945 en la ciudad de San Francisco, consagra en su primer capítulo los “Principios y propósitos de las Naciones Unidas”. El artículo 1.º de la Carta consagra los “Propósitos de las Naciones Unidas”, a saber: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales. 2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad. 3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y de protección a los derechos humanos. 4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

Ahora bien, se puede afirmar que dicho artículo es de tal envergadura que todas o la mayoría de las actuaciones realizadas por las

Naciones Unidas encuentran su asiento en él, ya que permite desplegar un sinnúmero de acciones para su protección. En este sentido, ABELLÁN HONRUBIA afirma:

La paz y seguridad internacional son en la actualidad un valor incorporado al Derecho Internacional, cuya referencia aparece como justificación de gran parte de sus normas e *incluso, virtualmente como instancia legitimadora de todo el sistema jurídico internacional*, desde sus Principios generales a los mecanismos para su aplicación y cumplimiento; percepción esta última cuya máxima expresión jurídica positiva está formalizada en la Carta de las Naciones Unidas. (El resaltado es nuestro). (ABELLÁN HONRUBIA, 1993, p. 3).

A esta conclusión se llega en desarrollo de la teoría de las competencias implícitas, según la cual todos los medios y recursos enmarcados dentro del derecho internacional son válidos para lograr el cumplimiento de los fines de las diferentes codificaciones⁴. Se puede afirmar

⁴ Esta teoría que es ampliamente trabajada por la doctrina del derecho internacional, tiene su génesis en el fallo *McCulloch vs. Maryland*, del famoso juez MARSHALL del Tribunal Federal Supremo de los Estados Unidos de 1819, en el que se intentaba dirimir un conflicto de competencias entre los federados y el Estado federal. En ese gran pronunciamiento del Tribunal Supremo, se dijo: “Among the enumerated powers, we do not find that of establishing a bank or creating a corporation. But there is no phrase in the instrument which, like the Articles of Confederation, excludes incidental or implied powers and which requires that everything granted shall be expressly and minutely described”; y siguiendo con el planteamiento más adelante dice “... Constitution, to contain an accurate detail of all the subdivisions of which its great powers will admit, and of all the means by which they may be carried into execution, would partake of the prolixity of a legal code, and could scarcely be embraced by the human mind. It would probably never be understood by the public. Its nature, therefore, requires that only its great outlines should be marked, its important objects designated, and the minor ingredients which compose those objects be deduced from the nature of the objects themselves”, y finalmente sentencia: “It is not denied that the powers given to the Government imply the ordinary means of execution”. Su desarrollo por el derecho internacional ha sido profundo, como lo dicen THIERRY, SUR, COMBACAU y V. ALLEE (1981, p. 729). En el mismo sentido encontramos el libro *Droit International Public* en honor a NGUYEN QOC DINH, DAILLER et PAILLET (ob. cit, p. 597). Esta teoría puede traspolarse al caso colombiano, ya que no se puede pensar que las atribuciones contenidas en el artículo 189 constitucional son taxativas, pues ello conllevaría a cercenar

que ya que el fin de la paz es el propósito mismo de la Carta de las Naciones Unidas, cualquier medida colectiva que pueda ser emprendida, siempre que se encuentre delimitada dentro de los principios de la Carta, es valedera. Pero en nuestra opinión, para que esa medida sea una OMP, debe estar desarrollada dentro de las competencias explícitas e implícitas contenidas en el capítulo VI, ya que, como bien lo anota FERNÁNDEZ, “el propósito de las Naciones Unidas no es resolver el problema del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con la fuerza armada, sino por medios pacíficos” (FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, 1998, p. 17); medios que deben contener métodos eficaces y novedosos, que si bien no están prescritos en la Carta, sí pueden deducirse de su contenido.

Recordemos igualmente que el artículo 33 de la Carta dice:

Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la in-

la posibilidad de cumplir cabalmente con los fines básicos que se ha trazado el Estado a través de la Constitución. Según el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas en 1985 las OMP son “... aquellas operaciones que involucran personal militar, pero sin poderes bélicos, establecidas por las Naciones Unidas para ayudar a mantener o restaurar la paz en zonas de conflicto” (el resaltado es nuestro). Sobre ese punto se ha dicho: “Las operaciones fueron originariamente pensadas para el mantenimiento de la paz (*peace keeping*), pero al ampliarse su campo de acción, algunas de ellas fueron catalogadas como de establecimiento de la paz o de restauración de la paz (*peace making y peace enforcement*)” CONSIGLI Y VALLADARES (1997, p. 16).

Esta teoría fue aplicada al interior de la organización a través de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la cuestión de la “Reparación por Daños Sufridos en el Servicio de las Naciones Unidas”, al propósito del asesinato del conde FOLKE BERNADOTTE y de otros funcionarios de las Naciones Unidas en Palestina en la cual la Corte reconoció la personalidad internacional de las Naciones Unidas, y declaró explícitamente que “En tal caso habrá que investigar si las disposiciones de la Carta implican, para la Organización, la facultad de asegurar a sus agentes la protección consistente en presentar demandas en su beneficio [...] Según el derecho internacional, *debe considerarse que la Organización posee tales facultades, aunque no estén expresamente enunciadas en la Carta. Han sido, por consecuencia necesaria, conferidas a la Organización, como esenciales para el ejercicio de sus funciones*” (el resaltado es nuestro). Opinión consultiva del 3 de diciembre de 1948.

vestigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u *otros medios pacíficos de su elección*. (El resaltado es nuestro).

Es en esta frase donde el capítulo VI específicamente señala, en virtud de las competencias implícitas, que las OMP pueden ser utilizadas como uno de los mecanismos pacíficos de resolución de controversias delimitando su actuación a los principios de la Carta.

Dichos principios se encuentran enumerados en el artículo 2.º y son “los límites constitucionales tanto de la actuación de los Estados Miembros como de los órganos de la Organización y en consecuencia informan la interpretación del articulado de la Carta y por tanto determinan su práctica” (BADIA MARTÍ, p. 14), a la vez que permiten justificar el porqué de las competencias actuales de los órganos de las Naciones Unidas.

El propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales que se encuentra en el artículo 1.º de la Carta es inescindible del artículo 2.º⁵ que contiene los principios jurídicos de la Organización, y por lo tanto cuenta con el mismo valor jurídico, como lo demuestra la práctica de los distintos órganos de la Organización. A dichos principios están sometidos los Estados y son considerados como principios del derecho internacional. Igualmente, con la Resolución 2625 del 24 de octubre de 1970 se reafirmaron los principios de igualdad y buena fe, se proclamaron otros nuevos y se anexaron al sistema de derecho internacional.

El principio de solución pacífica de controversias, que se encuentra en el artículo 2.º, es de gran importancia para las Naciones Unidas y para el derecho internacional, ya que se presenta casi como una obli-

⁵ Los principios contenidos en el artículo 2.º son: Igualdad soberana de todos sus miembros, buena fe en el cumplimiento de las obligaciones contraídas, arreglo de controversias internacionales por medios pacíficos, no uso de amenazas o de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, ayuda a los demás Estados y abstención de la misma respecto de aquellos contra los cuales la Organización ejerza acción preventiva o coercitiva, Respeto a la Carta por los Estados que no son miembros de las Naciones Unidas y prohibición de intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados.

gación el buscar, en la medida de lo posible, solución a todos los conflictos de una manera pacífica, relegando cualquier intento de uso de la fuerza que no cumpla con los requisitos que la misma Carta contiene. Este principio es el eje fundamental del capítulo VI de la Carta y por consiguiente de las OMP.

El desarrollo de este principio va de la mano con la aparición de medios de solución pacífica como la mediación⁶, el arbitraje, o los buenos oficios⁷, e indudablemente es allí donde caben las OMP; las cuales obtuvieron mayor relevancia a partir de la Resolución 2625 citada, en donde se dispuso que los Estados debían abstenerse del recurso de la fuerza y, en su lugar, buscar la solución por medios pacíficos, “de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia”. El uso de estos medios está sujeto al principio de igualdad soberana, y a otros como la libre determinación de los pueblos, la libertad de acción y decisión de las partes⁸, y la prohibición del uso de la fuerza.

III. COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DEL ARREGLO PACÍFICO DE CONTROVERSIAS

En esa medida, la Carta adjudicó una serie de competencias o potestades a cada uno de los órganos de la Organización⁹ para desarrollar cada uno de los propósitos, según la especificidad de cada órgano. No obstante, ante el débil clima institucional que se vivía en la Guerra

⁶ La mediación consiste en la acción de una tercera potencia, destinada a obtener un arreglo entre dos Estados en litigio. ROUSSEAU (1966, p. 487).

⁷ Entendidos como la “acción de un tercero –comúnmente, aunque no forzosamente, un Estado– que pone en contacto a dos Estados partes en una controversia a fin de que entablen negociaciones diplomáticas con vistas a su arreglo o que suministra de otro modo una ocasión adecuada para las negociaciones” PASTOR RIDRUEJO (1996, p. 624).

⁸ Para un análisis más a profundidad de esta conceptualización, puede consultarse a PASTOR RIDRUEJO (1996, p. 631).

⁹ Artículo 7.º Carta de las Naciones Unidas. Se establecen como órganos principales de las Naciones Unidas: una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social, un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia y una Secretaría.

Fría, y bajo la constante amenaza de estallido del conflicto, las competencias originales coercitivas del Consejo de Seguridad dieron paso a las medidas pacíficas en cabeza de todos los otros órganos.

Las competencias originales del Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Secretario General tuvieron que ser reevaluadas en la práctica, para que las Naciones Unidas no terminaran en el fracaso, como la Sociedad de Naciones. Por esta razón se ampliaron las competencias generales, se desarrollaron las OMP como una forma de arreglo pacífico de controversias, y se llegó a aplicarlas a conflictos tanto nacionales como internacionales buscando proteger el propósito fundamental de la ONU. Esta evolución dependió de acontecimientos coyunturales que ayudaron a moldear la actual configuración de los órganos y competencias de la Organización; tal como su participación en el conflicto de Corea, pues la resolución del mismo significó un hito para el rumbo de las OMP que tuvieron lugar con posterioridad¹⁰.

La experiencia de Corea puede considerarse como el bautizo de las Naciones Unidas en actividades para mantener la paz y la seguridad internacionales, tanto por su ubicación cronológica como, y especialmente, por sus importantes repercusiones para la vida de la Organización¹¹. A pesar de que las actividades llevadas a cabo por la ONU en la resolución de dicho conflicto se acercan al modelo del capítulo VII, por ser de índole coercitiva e iniciadas por el Consejo de Seguridad, las consecuencias de su desarrollo con la expedición de la Resolución 377 (v), conocida como “Unión para la Paz”, del 3 de noviembre de 1950, son el origen de importantes efectos en el funcionamiento y empleo de futuras OMP¹².

¹⁰ Sobre este tema, el profesor CARRILLO SALCEDO (1966, p. 78), considera que: “la operación de Corea [...] fue la primera que emprendió la Organización y presenta rasgos muy particulares que la diferencian grandemente de las que han tenido lugar posteriormente [...] Es la operación militar que más se acerca al modelo previsto en el capítulo VII de la Carta [...] Corea constituyó una acción coercitiva iniciada por el Consejo de Seguridad” (el resaltado es nuestro).

¹¹ Las siguientes operaciones: Oriente Medio, Congo y Chipre, no obedecieron a los mismos cánones de la acción adelantada en Corea, a pesar del contenido de la Resolución del 03 de noviembre de 1950, *Uniting for Peace*.

¹² En este sentido recuérdese a CARRILLO SALCEDO (1966, p. 79), cuando señala que: “... el fracaso del sistema de seguridad previsto en la Resolución Unión para

Cuando la Guerra Fría alcanzó su punto más álgido, las potencias impulsaron la aprobación de dicha resolución en un momento histórico en que la ONU no tenía aún una estructura completa –o por lo menos de mucha autonomía– de competencias y de medios de actuación. Además, se pensaba en ese momento que la Organización estaba al servicio de las grandes potencias, y no existía claridad respecto de que los Estados miembros debían estar al servicio de intereses comunes por encima de los intereses de Estados individualmente considerados, y de que dichos intereses y fines comunitarios estaban representados en el ente multilateral.

Fue entonces que la Resolución “Unión para la Paz”, impulsada por las grandes potencias –interesadas más que nadie en mantener el *status quo*–, le dio más y mejores herramientas a la ONU para cambiar las creencias y tendencias anteriormente anotadas¹³. Esta resolución otorgó a la Organización una serie de elementos que le permitían en el futuro actuar de una manera más efectiva, utilizando entre otras herramientas las OMP, cuyas competencias se derivan en gran medida de la Resolución “Unión para la Paz”.

Esta resolución contiene tres grandes ejes. El primero de ellos es el mantenimiento de la Guerra Fría aun en el interior de la ONU, con lo que queda afirmado el fracaso del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz por falta de unanimidad de sus miembros permanentes. El segundo hace referencia a que en los casos en que se presente una amenaza a la paz, una ruptura a la misma o un acto de agresión, la Asamblea General examinará el caso con el fin de hacer las recomendaciones pertinentes para la aplicación de medidas, incluyendo el uso de la fuerza cuando sea necesario. Y el tercero y último, “invita a todos los miembros de las Naciones Unidas a vigilar sus propios recursos a fin de determinar la naturaleza y el alcance de la ayuda

la Paz, que lega la experiencia de la operación coercitiva de las Naciones Unidas en Corea [...] ya que las operaciones posteriores han tenido un fundamento político y una ejecución muy distintos”.

¹³ Para más información consultar la propuesta de ORTEGA PINTO (1993, p. 84); al presentar el caso de ONUSAL como un ejemplo de las consecuencias de la Resolución Unidos por la Paz, y la evolución conceptual y práctica de las OMP y de la Organización.

que puedan estar en condiciones de prestar en apoyo de cualesquiera recomendaciones del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General encaminadas a restaurar la paz y la seguridad internacionales”¹⁴. Esto significa que los miembros de la ONU deben contar con un dispositivo dentro de las fuerzas armadas nacionales para tener elementos entrenados adecuadamente, con el fin de prestar su servicio en las unidades de la ONU si el Consejo de Seguridad o la Asamblea General así lo recomiendan¹⁵.

Las competencias de los órganos de las Naciones Unidas para la resolución pacífica de controversias se ampliaron significativamente tanto en las acciones con las cuales se contaba, como quedó demostrado anteriormente, como en los estadios frente a los cuales se aplicaba. En este sentido, se aprobó la Resolución 43 de 1951 sobre la prevención y eliminación de controversias y situaciones que puedan amenazar la paz y la seguridad internacionales, con lo cual

... se ensancha la noción de arreglo pacífico de controversias hasta comprender en la misma su eliminación y prevención. Lo que comporta una doble consecuencia: de un lado, significa la formulación de una nueva obligación de comportamiento de los Estados; de otro, origina un amplio desarrollo de las capacidades de los órganos de las Naciones Unidas, a fin de eliminar, prevenir y arreglar las controversias o situaciones que pongan en peligro la paz y seguridad internacionales. En este último sentido es destacable la tendencia a flexibilizar los procedimientos ante el Consejo de Seguridad, y a ampliar las Competencias del Secretario General más allá de las previsiones de la Carta; así como una tendencia a incorporar en el cumplimiento de esta función, toda suerte de medidas no coactivas susceptibles de ser adoptadas en el ámbito de las Naciones Unidas (ABELLÁN HONRUBIA, 1993, pp. 73 y 74) (entre estas las OMP).

Una vez determinada la importancia de la Resolución “Unión para la Paz” y sus consecuencias, conviene entonces ver, junto con las disposiciones de la Carta, cómo quedaron las competencias del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General y del Secretario General en cuanto a la resolución pacífica de controversias se refiere.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Resolución *Uniting for Peace*, p. 13.

A. COMPETENCIAS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

La responsabilidad primaria del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es la de mantener la paz y la seguridad internacional¹⁶, para lo cual cuenta con numerosas competencias y mecanismos para su actuación a nombre de los miembros de la Organización (art. 24.1), quienes aceptan cumplir con sus decisiones (art. 25) porque son obligatorias para ellos.

Con el objeto de cumplir con sus funciones, está capacitado para establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios (art. 29), recomendar procedimientos o métodos apropiados para solucionar controversias que puedan poner en peligro el fin de la Organización (art. 36), y categorizar una determinada cuestión como amenaza para la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión (art. 39). Las OMP son uno de los tantos mecanismos que puede poner en acción el Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, basándose en el artículo 33.2 de la Carta¹⁷ y no en el capítulo VII de la misma.

Al revisar el capítulo VI de la Carta, se desprenden las competencias del Consejo de Seguridad –y de la Asamblea General– en el arreglo pacífico de controversias. En primer lugar el artículo 33 dice:

Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la conciliación [...] u otros medios pacíficos de su elección. 2. El Consejo de

¹⁶ Esta función primaria del Consejo de Seguridad viene dada por el artículo 24 de la Carta al decir: “A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad...”.

¹⁷ Las operaciones de mantenimiento de la paz son normalmente creadas por el Consejo de Seguridad, el órgano de la ONU con responsabilidad primaria para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El Consejo decide el tamaño de la operación, sus objetivos generales y su marco temporal.

Seguridad, *si lo estimare necesario, instará* a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios (el resaltado es nuestro).

Entendiendo por esto que la obligación principal la tienen las partes para llamar la actuación del Consejo, pero en todo caso éste debe participar, así no sea llamado, debido a la capacidad subsidiaria del artículo 37 de la Carta.

Teniendo en cuenta la posibilidad de libre elección de medios, las partes pueden solicitarle al Consejo de Seguridad el establecimiento de una OMP como medio de solución pacífica de las controversias. Así mismo, el Consejo tiene la competencia de “instar” a las partes a que arreglen sus controversias por medios pacíficos, lo que tiene dos consecuencias: 1. Diferencia este artículo del 2.3 de la Carta, que no contiene la competencia de “instar a las partes”, lo cual marca una diferencia sustancial entre las dos normas, y 2. Para que el Consejo pueda instar a las partes al arreglo pacífico de sus controversias, el artículo exige que dichas controversias *sean susceptibles de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*.

Vale la pena hacer dos aclaraciones¹⁸. La primera, que cuando la Carta hace referencia a que las controversias sean “*susceptibles de poner en peligro la paz*”, indica una simple posibilidad, mientras que la “*amenaza a la paz*” implica una situación actual, real e inminente¹⁹. La segunda aclaración tiene que ver con la manera como establece el Consejo sus actuaciones, cuando existe tal posibilidad²⁰.

¹⁸ En primer lugar la palabra “susceptibles” cumple el mismo papel que cumple la palabra “instar” con respecto a los artículos 33 y 2.3, es decir, establece una función diferenciadora; en este caso con respecto al artículo 39. El artículo 39, enmarcado en el capítulo VII, lo cual establece de por sí una diferenciación en su misma naturaleza, habla de la puesta en marcha de la acción del Consejo de Seguridad ante la “existencia de toda amenaza a la paz”.

¹⁹ El hecho de que el Consejo de Seguridad se active en el marco de los capítulos VI o VII ha venido determinado por las circunstancias, lo cual en nuestra opinión ha generado una práctica a veces más ajustada a la “*Real Politic*” que a Derecho.

²⁰ En efecto el Consejo tiene que valerse de algunos medios para considerar que existe potencialmente un peligro contra el mantenimiento de la paz, y para ello el artículo 34 le otorga competencias para investigar una controversia o situación.

Ahora bien, en virtud del artículo 34, el Consejo puede investigar todo hecho que pueda dar lugar a roce internacional. Para ello, el Consejo puede crear un órgano subsidiario que adelante la investigación. Tales potestades estarían dadas tanto por el artículo 34 como por el artículo 29 de la Carta, el cual reconoce que el Consejo de Seguridad puede establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones. “Ahora bien estas Comisiones o Comités de Investigación o Buenos Oficios tienen una naturaleza jurídica distinta de las OMP por lo que su base constitucional también es diferente. Sobre todo porque para que puedan establecerse, no es necesario el consentimiento de las partes implicadas” (WHITE, 1993, p. 74), lo cual es una de las características fundamentales de las OMP. Dentro de estos parámetros, si el Consejo decide investigar una controversia, sea interna o internacional, sus decisiones van a tener carácter obligatorio para los Estados involucrados, debido al mandato del artículo 25 de la Carta.

En el artículo 35 de la Carta se establece una competencia compartida entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, pero, como se verá más adelante, ello no conlleva problema alguno, ya que la Asamblea tiene un rango de acción limitado, cuando el Consejo ha decidido actuar en determinada situación. Es importante destacar, de este artículo, el derecho de iniciativa (QUINTANA, 2001) consagrado a favor de los Estados, tanto miembros como no miembros, los cuales ponen de presente los hechos ante uno de los dos órganos y se obligan al cumplimiento de sus mandatos por expresa disposición de este artículo.

Pero sin duda alguna, el artículo 36 es la mayor fuente de competencias del Consejo de Seguridad en el arreglo pacífico de controversias, pues amplía los alcances del artículo 33 y resume lo dicho en los artículos 37 y 38²¹, los cuales son una simple complementación y

²¹ Artículo 36. 1. El Consejo de Seguridad podrá, en cualquier estado en que se encuentre una controversia de la naturaleza de que trata el artículo 33 o una situación de índole semejante, recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados. 2. El Consejo de Seguridad deberá tomar en consideración todo procedimiento que las partes hayan adoptado para el arreglo de la controversia. 3. Al hacer recomendaciones de acuerdo con este artículo, el Consejo de Seguridad deberá tomar también en consideración que las controversias de orden jurídico, por regla general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con las disposiciones del Estatuto de la Corte.

resaltan el principio de subsidiariedad del sometimiento de las controversias al Consejo: ya únicamente procede cuando fracasa lo previsto en el artículo 33. El Consejo de Seguridad podrá no sólo “instar” a las partes, sino “recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados”. Gracias a este artículo, el Consejo puede hacer recomendaciones y a su vez evaluar las tomadas por las partes en la controversia, sin duda una facultad amplísima, porque depende de la mera voluntad del Consejo, sobre todo en lo que tiene que ver a la calificación del conflicto como de orden jurídico o no.

B. COMPETENCIAS DE LA ASAMBLEA GENERAL

Siguiendo la línea de la ONU sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la Asamblea General también tiene competencias atribuidas por la Carta respecto a dichas funciones. La Asamblea dispone de una competencia genérica para tratar cualquier asunto, con el único límite del marco constitucional de la Carta. Así, el artículo 10.^º dispone:

La Asamblea General podrá discutir cualesquiera asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta, y salvo lo dispuesto en el artículo 12, podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquellos²².

Evidentemente, dentro de los temas que tiene facultad para discutir la Asamblea General, se incluyen de manera expresa aquellos que se refieren a los poderes y funciones de cualquier órgano creado por la Carta²³.

²² Carta de las Naciones Unidas.

²³ Así las cosas, si uno de los propósitos de la Carta es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, y además este propósito es una función que se pone en movimiento por los órganos que tienen competencia establecida para ello, resulta clara esta competencia de la Asamblea General basándose en el artículo 10.^º de la Carta, que le otorga esta competencia genérica de discutir cualquier asunto en el marco constitucional.

La Asamblea General puede discutir un tema relacionado con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, mas no puede recomendar una medida adecuada cuando el Consejo de Seguridad ya estuviera desempeñando funciones en relación con un asunto (art. 12) o cuando la cuestión requiere *acción*, lo cual radica la competencia en cabeza exclusiva del Consejo (art. 11.1)²⁴. Veamos lo que dice en el artículo 12: “Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad”.

Igualmente, para el desempeño de sus funciones, la Asamblea puede establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios (art. 22) y recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualquier situación, sea cual fuere su origen (art. 14), aunque éstas no tendrán carácter obligatorio. Si recordamos las competencias del Consejo de Seguridad, podríamos concluir que nos encontramos con una aparente duplicación de competencias para la Asamblea General y el Consejo de Seguridad en lo relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, teniendo en cuenta que ambos órganos están en idéntica condición jerárquica, ya que la Asamblea no es responsable ante el Consejo, ni éste lo es ante la Asamblea. Pero analizadas en detalle, se observa que las competencias de la Asamblea serían concurrentes con las del Consejo, aunque de manera coordinada (REMIRO, 1983, p. 253).

Ahora bien, la experiencia surgida de la Guerra Fría por la parálisis que sufrió el Consejo de Seguridad ante el veto de alguno de sus miembros permanentes ayudó en la ampliación del margen de competencias de la Asamblea. Por un lado, llevó a la reserva del Consejo

²⁴ Así por ejemplo, en el caso salvadoreño tempranamente y antes que el Consejo de Seguridad, la Asamblea entendió la magnitud del problema, por ello, en 1983, se incluyó por primera vez dentro del programa de la Asamblea la situación en Centroamérica y, en virtud del principio de cooperación internacional en la búsqueda de la paz y seguridad internacionales, se comenzaron a expedir las primeras resoluciones en las que se expresa la preocupación por el conflicto en El Salvador.

toda actuación ante situaciones que alteren la paz y la seguridad internacionales: es preferible que no funcione el sistema de seguridad a que una medida recomendada por la Asamblea genere crisis entre las potencias. Por el otro, se afirmó que la Asamblea tiene una responsabilidad subsidiaria que debe ejercitar ante la eventual inacción del Consejo de Seguridad. La Asamblea la llevó a la práctica cuando por la Resolución 377 (v) se autorizó a sí misma –interpretando extensivamente el art. 11.2 y 3.^o– a recomendar medidas precisas para el mantenimiento de la paz.

De otra parte, el artículo 11 ofrece un marco más específico para la actuación de la Asamblea General en el tema de la paz y la seguridad internacionales al decir:

1. La Asamblea General podrá considerar los Principios generales de la Cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los Principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales Principios a los Miembros o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquellos.
2. La Asamblea General podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier Miembro de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad, o que un Estado que no es miembro de las Naciones Unidas presente de conformidad con el artículo 35, párrafo 2, y salvo lo dispuesto en el artículo 12, podrá hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al Estado o Estados interesados o al Consejo e Seguridad o a éste y aquellos. Toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla.
3. La Asamblea General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.
4. Los poderes de la Asamblea General enumerados en este artículo no limitarán el alcance general del artículo 10.²⁵.

²⁵ Carta de las Naciones Unidas.

Como quedó enunciado, a pesar de la especificidad del texto en el tema de las competencias de la Asamblea General, este artículo es superfluo, por cuanto todo lo que en él se recoge bien podría subsumirse en el contenido del artículo 10.^o En efecto, el marco genérico del artículo 10.^o otorga más poderes y competencias a la Asamblea General que el artículo 11, y como sostiene KELSEN, “el artículo 10.^o contiene la *lex generalis*, mientras que el artículo 11 contiene la *lex specialis*” (KELSEN, 1951, p. 205).

Otra disposición de la Carta que debe detectarse en cuanto a la competencia de la Asamblea General en el arreglo pacífico de controversias y por ende en el del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, es en el artículo 14, que dice:

Salvo lo dispuesto en el artículo 12, la Asamblea General podrá recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen, que a juicio de la Asamblea puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones, incluso las situaciones resultantes de una violación de las disposiciones de esta Carta que enuncian los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas²⁶.

Siguiendo la línea argumentativa, no se puede dejar de mencionar el artículo 35 como fuente de estas competencias. Dicho artículo dispone que cualquier miembro de las Naciones Unidas –o un no miembro– puede llevar cualquier controversia, o cualquier situación susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General²⁷. Es entonces una competencia compartida pero prevalente sobre el Consejo. Compartida, ya que los Estados pueden elegir el ór-

²⁶ Artículo 14, Carta de las Naciones Unidas.

²⁷ Artículo 35: 1. Todo Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar cualquier controversia, o cualquier situación de la naturaleza expresada en el artículo 34, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General. 2. Un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General toda controversia en que sea parte, si acepta de antemano, en lo relativo a la controversia, las obligaciones de arreglo pacífico establecidas en esta Carta. 3. El procedimiento que siga la Asamblea General con respecto a asuntos que le sean presentados de acuerdo con este artículo quedará sujeto a las disposiciones de los artículos 11 y 12.

gano a la hora de plantear sus controversias²⁸; prevalente, por cuanto el Consejo, dentro del marco del capítulo VI, está autorizado a recomendar términos de arreglo tan sólo con respecto a las controversias, y cuando éstas comprometan la paz internacional²⁹.

Precisamente, como base de este argumento se expidió el Dictamen Consultivo del 20 de julio de 1962 (International Court of Justice, 1962, p. 163), mediante el cual la Corte Internacional de Justicia, examinando algunas cuestiones presupuestales, se apoyó en los artículos 11.2 y 14 de la Carta para sustentar la competencia de la Asamblea al establecer una OMP³⁰. Al respecto, dijo: “la Corte constata que en los términos del artículo 24, *la responsabilidad del Consejo en la materia es principal y no exclusiva. La Carta indica claramente que la Asamblea General debe también ocuparse de la paz y la seguridad internacionales*”.

²⁸ Por el contrario, la Asamblea General puede recomendar los medios de arreglo que estime convenientes, respecto de controversias o situaciones aún cuando éstas no pongan en peligro la paz y la seguridad internacional.

²⁹ Así el capítulo VI, artículo 33 dice “2. El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios. Artículo 34: El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”.

³⁰ Artículo 11.1: “La Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales principios a los Miembros o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquellos. 2. La Asamblea General podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier Miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad, o que un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas presente de conformidad con el artículo 35, párrafo 2.º, y salvo lo dispuesto en el artículo 12, podrá hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al Estado o Estados interesados o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquellos. Toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla. 3. La Asamblea General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. 4. Los poderes de la Asamblea General enumerados en este artículo no limitarán el alcance general del artículo 10.º”.

Respondiendo al argumento según el cual en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales el poder presupuestal de la Asamblea General está limitado por el parágrafo 11 que establece que “toda cuestión que implique una *acción* es enviada al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discusión”, la Corte estima que la acción a la que se refiere el texto es una acción coercitiva. En este contexto, la palabra “acción” debe significar la acción que es únicamente de la competencia del Consejo de Seguridad, es decir aquella mencionada en el capítulo VII de la Carta:

“Acción en caso de amenaza contra la paz, ruptura de la misma y actos de agresión”. Si la interpretación de la palabra “acción” del parágrafo 2.º del artículo 11 hubiese querido decir que la Asamblea no puede hacer sino recomendaciones de carácter abstracto, haciendo referencia a la paz y la seguridad de manera general y no de casos particulares, el parágrafo no hubiese previsto que la Asamblea General pudiese hacer recomendaciones sobre cuestiones sobre las cuales ella hubiese sido convocada por un Estado o por el Consejo de Seguridad (el resaltado es nuestro).

Desde luego, teniendo en cuenta la primacía del Consejo de Seguridad en estas materias, reflejada, entre otras disposiciones, en el artículo 12³¹, tenemos que será el Consejo el que participe más activamente en la decisión de las OMP, lo cual no significa la anulación de la labor de la Asamblea, sino, por el contrario, que ésta puede intervenir de manera activa en los términos anotados arriba³².

³¹ Artículo 12.2. “El Secretario General, con el consentimiento del Consejo de Seguridad, informará a la Asamblea General, en cada periodo de sesiones, sobre todo asunto relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que estuviere tratando el Consejo de Seguridad, e informará asimismo a la Asamblea General, o a los Miembros de las Naciones Unidas si la Asamblea no estuviere reunida, tan pronto como el Consejo de Seguridad cese de tratar dichos asuntos”.

³² El papel activo de la Asamblea General es un aspecto de importancia inigualable, para sustentar esta afirmación bástenos revisar el caso de Minugua, donde, por medio de Resolución 48/267 del 19 de septiembre de 1994, siguiendo las recomendaciones del Secretario General decidió: “Establecer una Misión de verificación de la situación de los derechos humanos y del cumplimiento del Acuerdo Global sobre derechos humanos de Guatemala...”.

C. COMPETENCIA DEL SECRETARIO GENERAL

De manera paralela, el Secretario General, como los anteriores, ha venido acrecentando en la práctica y con el paso de los años sus competencias³³. El protagonismo adquirido por el Secretario en este campo se ha logrado a través de sus recomendaciones o actuaciones en acciones no coercitivas, en acciones enmarcadas en medios de arreglo pacífico de las controversias como las OMP; y aunque de una lectura rápida de la Carta parecería que el Secretario no tuviese tales competencias, en realidad las tiene y las practica, ya que el acontecer mundial de los últimos tiempos así lo requiere (CARRILLO SALCEDO, 1966, p. 98).

En materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, las competencias del Secretario están consagradas únicamente en el artículo 99 que dice:

El Secretario General podrá 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.

En este punto puede parecer que el Secretario no tiene competencias para efectuar OMP, por lo que resulta preciso ir por partes. En primer término, encontramos la discrecionalidad del Secretario para llamar la atención del Consejo o no, ya que el texto dice “podrá”, y no “deberá”, para enmarcar su campo de acción, como habría podido ser de haberse considerado necesario.

³³ SURAKIART SATHIRATHAI, manifiesta al respecto que el Secretario General hoy en día cuenta con diversas herramientas en aras del mantenimiento de la paz, “The tools at his disposal are numerous: public stature; convening authority; good offices as a trusted, and often confidential, mediator; and his power under article 99 of the Charter to refer “any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international *peace* and security to the Security Council”. Asimismo, considera que dentro de las múltiples herramientas “the good offices and mediation of an active Secretary-General can often facilitate conflict prevention and resolution before states resort to force. The good offices of the Secretary-General have successfully mediated countless conflicts, more in the past fifteen years than in the previous two centuries. Avoiding recourse to war requires strong and effective leadership at the national, as well as the multinational, level”. Ob. cit., p. 6

La primera vez que el Secretario General hizo uso de las atribuciones otorgadas por el artículo en mención, fue en 1960 en el caso emblemático del ex Congo Belga, en el cual el funcionario obtuvo una importancia histórica al interior de la Organización, y especialmente en el escenario de las OMP. La OMP del ex Congo Belga es considerada como uno de los hitos que marcó la existencia de este tipo de operaciones.

La intervención, en el caso particular, se debió a que las autoridades congoleñas solicitaron la ayuda de las Naciones Unidas, mediante un comunicado al Secretario General³⁴, con el fin de frenar la arremetida del ejército belga. El Consejo de Seguridad, mediante la Resolución 143 del 14 de julio de 1960, autorizó la ayuda a las autoridades del Congo para conjurar la situación³⁵, en los siguientes términos:

Decide autorizar al Secretario General para que, en consulta con el Gobierno de la República del Congo, tome las medidas necesarias para proporcionar a ese Gobierno la ayuda militar que se requiera hasta que, mediante los esfuerzos del gobierno angoleño y la asistencia de las Naciones Unidas, dicho gobierno considere que las fuerzas nacionales de seguridad pueden desempeñar debidamente sus funciones.

Posteriormente, mediante la Resolución 145 del 22 de julio de 1960, el Consejo de Seguridad reiteró los poderes conferidos al Secretario General y pidió “al Gobierno de Bélgica que ponga en práctica rápidamente la Resolución 143 (1960) del Consejo de Seguridad, sobre el retiro de sus tropas, y autoriza al Secretario General a tomar todas las medidas necesarias para este fin”. Con esto queda demostrado que el artículo 99 tenía una connotación práctica, pero también es indica-

³⁴ Mediante telegrama fechado el 13 de julio de 1960, el Primer Ministro del Congo, PATRICE LUMUMBA, pidió la ayuda a las Naciones Unidas a través del Secretario General de la Organización, así: “Gouvernement de la République du Congo sollicite envoi urgent par Organisation des Nations Unies d’une aide militaire. Notre requête est justifiée par envoi au Congo de troupes métropolitaines belges en violation traité amitié signé entre Belgique et République du Congo”. En telegrama posterior se darían las especificaciones de la ayuda militar que se estaba pidiendo.

³⁵ Doc. 8/4387 del 14 de julio de 1960.

tivo de la importancia y el protagonismo³⁶ que empezaba a tener el Secretario General³⁷.

El segundo elemento a analizar del artículo 99 es el hecho de que el Secretario tan sólo tiene la potestad (no la obligación) de llamar la atención del Consejo de Seguridad, y no de la Asamblea, al decir: “el Secretario General *podrá* llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquiera asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” (el resaltado es nuestro). Esto teniendo en cuenta que el Consejo de Seguridad es el principal responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, por lo cual se le debe dar aviso a éste ante cualquier situación que pueda amenazarlas.

El último componente a estudiar es el referente al tipo de asuntos sobre los cuales el Secretario puede llamar la atención del Consejo. Cuando el artículo 99 dice que podrá llamar la atención sobre un asunto que “pueda” poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, tenemos que es suficiente la potencialidad de poner en peligro los mencionados bienes, para *poder* llamar la atención del Consejo. Es decir, no es necesaria la vulneración efectiva de la paz y la seguridad internacionales, ni siquiera la amenaza a éstas, ya que con la mera posibilidad el llamado puede hacerse efectivo.

Lo anterior le asigna al Secretario la posibilidad de llevar ante el Consejo los más diversos aspectos de la agenda internacional, con lo que cabe concluir que el alcance del artículo 99, a simple vista reducido, resulta amplísimo, tal como lo expresó el ex Secretario JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR, al decir que esta norma faculta al Secretario General para que “pueda llamar la atención del Consejo sobre las causas de los conflictos, no sólo actuales sino también potenciales y que deba seguir constantemente y de manera independiente la evolución

³⁶ Desde luego que “el bautizo” en el protagonismo y en importancia política para el Secretario General, vino dado por la Resolución 377 (v) del 3 de noviembre de 1950, conocida como *Uniting for Peace*. Esta Resolución contiene grandes e importantes consecuencias, una de ellas, la importancia política adquirida por el Secretario General de la ONU.

³⁷ Pero sin lugar a dudas, el conflicto armado salvadoreño dejó ver la gran importancia del Secretario General en la toma de decisión al interior de las Naciones Unidas.

de todos los asuntos concernientes a la paz y la seguridad internacionales” (PÉREZ DE CUÉLLAR, 1992, párr. 79).

Por otra parte, el artículo 98 también parecería contener funciones que invisten al Secretario General para actuar en este sentido, al decir: “El Secretario General actuará como tal en todas las sesiones de la Asamblea del Consejo de Seguridad [...] y desempeñará las demás funciones que le encomienden dichos órganos. El Secretario General rendirá a la Asamblea General un informe anual sobre las actividades de la Organización”. Este artículo hay que interpretarlo en el sentido de que “da al Secretario General autoridad para planificar, administrar y operar todas las fuerzas de las Naciones Unidas, establecidas por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General” (PÉREZ DE CUÉLLAR, 1992, párr. 80).

Estas funciones delegadas están relacionadas con el artículo 12.2 de la Carta que establece:

El Secretario General, con el consentimiento del Consejo de Seguridad, informará a la Asamblea General, en cada período de sesiones, sobre todo asunto relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que estuviese tratando el Consejo de Seguridad, e informará asimismo a la Asamblea General, o a los Miembros de las Naciones Unidas si la Asamblea no estuviere reunida, tan pronto como el Consejo de Seguridad cese de tratar dichos asuntos.

Además de la normatividad de la Carta referente a las competencias del Secretario General³⁸ en el arreglo pacífico de controversias, es conveniente traer a colación la Declaración del Consejo de Seguridad

³⁸ El papel del Secretario General adquiere, en estas dos dimensiones una importancia inigualable en la resolución pacífica de controversias y en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Por ejemplo, en el caso de El Salvador, fueron sus capacidades políticas las que llevaron a un real acercamiento de las partes para salvar los obstáculos logísticos del cese al fuego y de la deposición de armas del FMLN, así como de la transformación del Estado salvadoreño. Asimismo, las perspectivas jurídicas del Secretario General se vieron reflejadas en los buenos oficios que se realizaron para la mediación, así como de su función de puente entre las partes y el Consejo de Seguridad para determinar el contenido del Mandato de la Misión ello puede verse en resoluciones expedidas por el Secretario General como la A/45/1 055-S/23037 de 1991.

del 31 de enero de 1992, donde se reconoce la importante labor del Secretario en dichos asuntos, al decir:

El Secretario General podría tener en cuenta la experiencia adquirida en recientes misiones de las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz con el objeto de recomendar medios que permitieran dotar de más eficacia a la planificación y las operaciones de la Secretaría. El Secretario General examinaría también la forma en que se podrían utilizar más ampliamente sus buenos oficios y las demás funciones que la Carta de las Naciones Unidas le confiere³⁹.

La importancia de los “buenos oficios” llevados a cabo por el Secretario en las OMP y los demás medios de arreglo pacífico, teniendo en cuenta que la Carta jamás habla de “buenos oficios” del Secretario General, da como resultado que la Declaración formalizó la labor política que en la práctica venía realizando el funcionario. En otras palabras, los llamados “buenos oficios” no son otra cosa que el ejercicio de la dimensión política del Secretario en materia de arreglo pacífico de controversias⁴⁰.

CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo pudimos observar cómo, pese a que la Carta de las Naciones Unidas no tenga contemplada expresamente la figura de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz –OMP–, éstas tienen una razón de ser histórica y pleno sustento jurídico en varias disposiciones de la misma, especialmente en el artículo 1.º y en el capítulo VI de ésta, y en ningún momento en el capítulo VII.

Como razones históricas –las cuales veremos detenidamente en el segundo capítulo de este trabajo– tenemos que fueron las condiciones de bipolaridad de la Guerra Fría y el consecuente bloqueo del funcionamiento de los mecanismos previstos en el capítulo VII del Consejo

³⁹ Documento S/23500.

⁴⁰ Baste recordar el valioso papel cumplido por el Secretario General durante la Guerra Fría, en la cual a través de su dimensión jurídica, pero sobre todo diplomática y política, contribuyó al apaciguamiento de situaciones especialmente tensas.

de Seguridad lo que llevó a que en la práctica se idearan formas alternativas de participación de las Naciones Unidas en los conflictos susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, con el objeto de que la ONU cumpliera su propósito de mantenerla, razón de ser de la Organización y primer justificante de las OMP y de cualquier acción encaminada a mantener la paz internacional. Surgen así, al lado de otros medios de solución pacífica de controversias, las OMP.

La naturaleza de los conflictos en los cuales se desarrolla una OMP debe tener como única condición que implique una amenaza a la paz; ésta puede ser incluso potencial, lo que en nuestra opinión supone unos hechos que sean susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, o por el contrario, puede tratarse de una amenaza actual, lo que significa una controversia que pueda ser calificada de amenaza a la paz o quebrantamiento de la paz.

Las anteriores categorías denotan, según su clasificación, una mayor o menor gravedad de los hechos, una mayor o menor inminencia de los mismos, pero en todos los casos encierran la posibilidad de acción de las Naciones Unidas a través de una OMP.

El fundamento en el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales, se justifica porque este propósito se encuentra contemplado en el artículo 1.º de la Carta. Este canon es inescindible del artículo 2.º que contiene los principios jurídicos de la Organización y por lo tanto cuenta con el mismo valor jurídico, como lo demuestra la práctica de los distintos órganos de la ONU.

La práctica de la Organización de las Naciones Unidas, con la aceptación de sus Estados miembros, ha reconocido competencias no contenidas expresamente en la Carta a los órganos principales, y son las denominadas competencias implícitas. Estas competencias no son competencias *contra legem* sino competencia *praeter legem*, y por lo tanto están aceptadas por el derecho internacional en la medida en que este acoge la teoría de la interpretación teleológica, tal como lo demuestran textos convencionales, la jurisprudencia internacional y la doctrina.

Así mismo vimos cómo las OMP, además de obedecer al propósito primordial de la Carta, se ajustan a los principios de la misma.

También se vio cómo el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Secretario General tienen más o menos competencias –tomadas del capítulo VI– para participar, fomentar u ordenar una OMP, en tanto que medio de arreglo pacífico de controversias.

Es interesante tratar un tema que se mencionó al inicio de las conclusiones y que en principio podría parecer apartado de la lógica de esta propuesta de trabajo, teniendo en cuenta que lo que aquí se pretende es mostrar las fuentes de competencia de los principales órganos de las Naciones Unidas en materia de arreglo pacífico de controversias; por lo anterior puede resultar curioso para el lector que en las próximas líneas se demuestre la *no* derivación de competencias en esta materia del capítulo VII de la Carta.

La explicación de este proceder se debe a la confusión generalizada –explicada en detalle en la primera parte del trabajo– que existe al respecto; incluso el Secretario General DAG HAMMARSKJÖLD aseguró que había que buscar el fundamento jurídico de las OMP en el capítulo VI y medio de la Carta (NACIONES UNIDAS, 1993, p. 1), cayendo en una situación de indeterminación jurídica, que incluso ha llevado a que en ocasiones las Naciones Unidas hayan invocado directamente el capítulo VII como base de algunas OMP.

Los argumentos que nos llevan a pensar que esta fundamentación es errónea son muy sencillos y se resumen en el siguiente cuestionamiento: ¿cómo una OMP, que es una acción preventiva y englobada dentro del arreglo pacífico de controversias, puede tener la misma base jurídica que una acción coercitiva?

En nuestra opinión, la naturaleza de los capítulos VI y VII es diametralmente opuesta: los dos responden a situaciones (unas de peligro, otras de amenaza) muy diferentes, los dos traen medidas antagónicas, pues unas son pacíficas y las otras coercitivas. En consecuencia, ¿cómo es posible la existencia de una medida que tenga como fundamento un capítulo u otro indistintamente?

Podría parecer atrevida nuestra posición, por ello para reforzarla es posible recurrir a lo señalado por CARRILLO SALCEDO quien afirma:

... toda referencia al capítulo VII de la Carta, sea cual fuere su artículo concreto que de él se considere, vendrá a enturbiar la calificación de la naturaleza de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en general y de la ONU, en particular, porque, y esto no puede olvidarse, la frontera entre las

operaciones coercitivas y las operaciones preventivas y protectoras –no coercitivas– ha de quedar claramente establecida, y son las primeras las únicas que entran en el ámbito del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (CARRILLO SALCEDO, 1966, p. 96).

Lo que dejaría claro que, si bien el recurso de las medidas coercitivas está permitido, no puede equipararse en fundamentación con las OMP como medio de arreglo pacífico de diferencias, por lo cual una y otra tienen sus bases en capítulos diferentes, sin que haya lugar a confundirlos en su apreciación.

REFERENCIAS

- ABELLÁN HONRUBIA, V. (1993). "La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Fundamento jurídico y discrecionalidad política", en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*. Madrid: Tecnos.
- CARRILLO SALCEDO, J. (1966). *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*. Madrid: Instituto de Francisco de Vitoria.
- CONSIGLI, J. y VALLADARES, G. (1997). *Las operaciones de las Naciones Unidas. Una aproximación desde el derecho internacional*. Buenos Aires: CICR.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. (1998). *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*, vol. 1, Universidad de Huelva Publicaciones.
- HALDERMAN, J. (1962). "Legal basis for United Nations Armed Forces", *American Journal of International Law*, vol. 56.
- JELLINEK, J. (1977). "Teoría general del Estado", en GARCÍA MAYNES. *Introducción al estudio del derecho*. México: Porrúa.
- KELSEN, H. (1951). *El derecho de las Naciones Unidas*. New York: London Institute of World Affairs Frederick A. Praeger.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1993). *La ONU y el mantenimiento de la paz*.
- ORTEGA PINTO, H. (1993). *Naciones Unidas. Acuerdos de paz y verificación internacional: El caso de El Salvador*, Estudios Internacionales, julio-diciembre.
- PASTOR RIDRUEJO, J. (1996). *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- PÉREZ DE CUÉLLAR, J. (1992). *Informe del Secretario General sobre la situación en Centroamérica*, Balance de ONUSAL.
- REMIRO BROTONS, A. (1983). *Derecho internacional público*. Madrid: Tecnos.
- QUINTANA, J. (2001). *El Consejo de Seguridad y el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales. Un Comentario a los Artículos Pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas*. Bogotá, (documento sin publicar).
- ROUSSEAU, CH. (1966). *Derecho internacional público*. Barcelona: Ariel.

- SOHN, L. (1958). "The authority of the United Nations to establish and maintain a permanent United Nations Force", *American Journal of International Law*, vol. 52.
- THIERRY, SUR, COMBACAU y ALLEE, (1981). *Droit international public*, 3.^a ed. Paris: Montchrestien.
- WHITE, N. *Keeping the peace: The United Nations and the maintenance of international peace and security*. Manchester y New York: Manchester University Press.