

El desvanecimiento del sistema de paz y seguridad colectiva de las Naciones Unidas

ANTONIO FERNÁNDEZ TOMÁS**

INTRODUCCIÓN

A lo largo de su historia el sistema de las Naciones Unidas ha conocido varias crisis. Alguna de ellas ha incidido especialmente en el funcionamiento del mecanismo diseñado por la Carta para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Tres de ellas son de obligada referencia. La primera situación crítica se produce a finales de los cuarenta y tiene quizá su momento álgido en Corea a lo largo del mes de junio de 1950. Es evidente que el mecanismo previsto en la Carta no podía funcionar contra una Gran Potencia representada en el Consejo de Seguridad. Sin embargo, del esfuerzo de imaginación provocado por la inevitable parálisis del C. de S. surge una nueva y discutida vía de acción, la constituida por la Res. 377(V) «Uniting for Peace». La utilización de ésta y otras vías da lugar al inicio en la aplicación de un mecanismo entonces poco perfilado, el de las llamadas «Operaciones para el Mantenimiento de la Paz». Sin embargo, los gastos (y la situación política) generados por las dos primeras dan lugar a la llamada «crisis constitucional»¹ de la Organización. Tras esta segunda gran crisis, y pese a la brillante argumentación desarrollada por el TIJ en el Dictamen sobre «ciertos gastos», el funcionamiento del sistema cambia de modo radical.

* Por error, en el número 16 último de *Afers*, en el artículo «La tortura y el Derecho Internacional», su autor aparece calificado de manera errónea. Juan Ignacio Catalina es Profesor de Derecho Internacional Público en el Colegio Universitario «Cardenal Gil de Albornoz», de Cuenca, adscrito a la Universidad de Castilla-La Mancha. (N. de la R.)

** Catedrático de Derecho Internacional Público. Universidad de Castilla-La Mancha.

Las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz empiezan a presentar perfiles cada vez más homogéneos pero a su vez más inoperantes. En una época en que el protagonismo en la actuación vuelve a ser patrimonio del Consejo de Seguridad, paradójicamente nos encontramos ante unas actuaciones no coercitivas, ante una simple labor de prevención parapolicial. Y es que, como se ha dicho, tras la crisis de principio de los sesenta «las Naciones Unidas abandonaron todo sistema de seguridad colectiva para organizar un nuevo sistema, el de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz».² Puestas así las cosas, el mecanismo diseñado va sufriendo el lógico desgaste producido por el paso del tiempo, y veinte años después del Dictamen, un nuevo Secretario General llega a la Organización y aborda el tema con la ingenuidad del idealista. Pero sus esfuerzos por revitalizar una de las funciones primordiales de la Organización chocan con la voluntad de los Estados y con la tercera crisis del sistema, la crisis económica provocada por la suspensión en el pago de su cuota por el gobierno de los EEUU.

Las dos primeras crisis de la Organización habían ido modificando, tanto el mecanismo inicialmente diseñado en San Francisco, como su transformación por la práctica posterior. Actualmente, sin embargo, tras el examen de la práctica de la Organización, y la de los Estados miembros en el seno de la misma, lo que se percibe es más grave que una mera modificación. Diríase más bien que el conjunto de mecanismos progresivamente diseñados para ejercer esa función primordial se encuentra en trance de desaparición. Esa es una de las razones que explica el título de este trabajo, el desvanecimiento de un sistema que desaparece. Hay otra razón aún. En una segunda acepción, desvanecer quiere decir hacer menos precisos los contornos de algo.³ El mecanismo que ha funcionado en la práctica de la Organización desde 1962 presenta agudamente esos síntomas. Ni se sabe exactamente cuál es el fundamento de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, ni tampoco si es un auténtico mecanismo de seguridad colectiva, o algo más próximo al arreglo de diferencias. En cualquier caso no parece muy eficaz en mantener la paz.

Primera parte

EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD COLECTIVAS EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

I. El Marco General de la Carta

El sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de las Naciones Unidas pretendió ser originalmente un nuevo ensayo de respuesta a la política de alianzas practicada, sobre todo en la escena europea, a lo largo del XIX y principios de XX. El Pacto de la Sociedad de Naciones había intentado superarlo mediante un sistema híbrido entre la legítima defensa y el mecanismo colectivo descentralizado. Sin embargo la ausencia de un órgano central con competencias en la materia lo había hecho fracasar. La respuesta diseñada en San Francisco, moderna y progresiva respecto al anterior *statu quo*, quizá fuera debida al sentimiento entusiasta provocado por una Guerra Mundial que se estaba entonces acabando de ganar. De hecho, cualquiera que sea su explicación subjetiva, el sistema des-

cansa objetivamente sobre la necesaria unanimidad de las Grandes Potencias permanentemente presentes en el C. de S., y, como tantas veces se ha dicho, la falta de unanimidad, producto de la Guerra Fría, causó la parálisis del sistema desde su propio nacimiento.

Y sin embargo, no faltaban razones para que el sistema de mantenimiento de la paz de la Carta atendiera a la situación preponderante en este ámbito de ciertos Estados. Ya en la época de la Sociedad de Naciones observaba el TPJI que «sería difícilmente admisible que las resoluciones relativas a la paz del mundo pudiesen ser tomadas contra la voluntad de aquellos de los miembros del Consejo que, aún siendo minoría, debiesen, en razón de su situación política, soportar en mayor proporción la carga y las consecuencias de las decisiones».⁴ El argumento sigue manteniendo posteriormente su validez. La Carta de las Naciones Unidas creaba, sobre el papel, un sistema ideal, pero no hay que ser tan ingenuo como para creer que sus autores pensaban que iba a poderse aplicar en cualquier caso y ante cualquier tipo de diferencia. Como dijo Skubiszewski, la Carta «estableció un sistema de seguridad colectiva *de aplicación limitada*».⁵ Ello quiere decir que se era consciente del limitado papel que aún entonces, y todavía hoy, pueden tener las Organizaciones Internacionales en el control del uso de la fuerza por parte de los Estados. La aspiración, no absolutamente irreal por tanto, era la de «modificar y corregir un sistema de seguridad desarrollado en las relaciones autónomas y descentralizadas de los Estados soberanos».⁶ Así se creaba una Alianza general, que intentaba eliminar lo que Claude calificara de «patrón de agrupaciones competitivas»,⁷ esto es, las alianzas sectoriales, por medio de las cuales las pequeñas potencias regionales, y los Estados menos significativos aseguraban su existencia como tales gracias a la presencia de un aliado hegemónico, o al menos muy poderoso. La Carta lo que parecía pretender en realidad, es que la defensa de las pequeñas potencias corriese a cargo de todos, evitando así la ventaja competitiva, de cara a la ampliación de una esfera de influencia, que consigue una Gran Potencia cuando «soluciona» los problemas de un pequeño país.

Lo que trataba de impedir el sistema era una nueva Guerra Mundial, en la hipótesis de que pudiese ser provocada por una crisis local o regional que llegara a expandirse involucrando directamente a una Gran Potencia. De ahí que la llamada fórmula de Yalta, al consagrar el *derecho de veto*, protegiese a las Grandes Potencias de un enfrentamiento mutuo en el que pudiese tomar parte la propia Organización. Lo cierto es que, como pudo afirmar De Visscher:⁸ «con veto o sin él, ninguna decisión de verdadera envergadura política, y sobre todo ninguna medida coercitiva, hubiera podido adoptarse, ni directamente contra una Gran Potencia, ni tampoco —en el actual estado de división del mundo— contra un Estado protegido por una Gran Potencia. En toda esta situación, el veto no es más que un instrumento; la causa real de la misma se halla en el estado de las relaciones políticas básicas existentes entre los Grandes.» Sin embargo, la práctica posterior ha demostrado que el sistema previsto en la Carta tampoco era eficaz contra una pequeña potencia, pues lo que probablemente no había sido previsto en San Francisco era que ese Estado de importancia secundaria pudiese escapar del ejercicio de la acción coercitiva de la Organización conectando estrechamente su política exterior a la de una Gran Potencia con derecho de veto. Los ejemplos de Israel o Sudáfrica son suficientemente significativos de lo dicho, e importa subrayar que, como ha señalado Carrillo⁹ ello se debe, en última instancia, al hecho de que los intereses de las Grandes Potencias son mundiales y no sectoriales o regionales como se pensó quizá en 1945, por lo cual, se encuen-

tran enfrentadas, directa o indirectamente en todas las crisis, ejerciendo, consiguientemente, la prerrogativa del art. 27, 3 de la Carta.

II. Los engranajes del sistema

A. LA CALIFICACIÓN

Como es sabido, el mecanismo inicialmente previsto en la Carta era un mecanismo de control-sanción en el que tanto la calificación de los hechos como la decisión de emprender una acción coercitiva correspondían al Consejo de Seguridad. Como ha señalado Jiménez de Arechaga,¹⁰ uno de los principales defectos del sistema de la Liga de Naciones era que la calificación de los hechos correspondía a cada uno de los Estados miembros, o si se prefiere que «como en los tratados clásicos de alianza, estaba librado a la decisión de cada parte de terminar si el *casus foederis* se había producido». Para evitar los defectos del anterior sistema, el de las Naciones Unidas es un sistema de calificación centralizada. Es el C. de S. quien determina ante unos concretos hechos si ha habido amenaza de la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión, o como escribe Akehurst. «Esto quiere decir que una amenaza a la paz es lo que el Consejo de Seguridad decide que es amenaza a la paz». Ahora bien, si el art. 39 de la Carta parece estar pensado en función de una relación de causa a efecto, con lo cual la determinación del presupuesto agresivo provocaría las consiguientes recomendaciones o decisiones *ad hoc*, lo cierto es que el tenor literal del artículo no impone al Consejo que, si califica los hechos de amenaza, quebrantamiento o agresión, decida la adopción de medidas coercitivas contra el agresor. Ciertamente, lo contrario parece incongruente. Sin embargo, como veremos en la tercera parte con más detalle, la práctica del C. de S. en muchos casos es precisamente ésa:

B. LAS MEDIDAS PROVISIONALES

La explicación de esa aparente incongruencia viene dada en la propia Carta, en su art. 40, al situar la posibilidad de que el C. de S. inste a las partes interesadas a que cumplan medidas provisionales (la más típica de las cuales es el cese de hostilidades), entre la calificación de los hechos y la adopción de recomendaciones o medidas coercitivas. De ahí cabría deducir, *a sensu contrario*, que para que el C. de S. pudiese instar a un cese el fuego sería necesaria su previa calificación de los hechos, y esa era la opinión de los comentaristas más clásicos de la Carta.¹² Sin embargo, como ha puesto de relieve la profesora Simon,¹³ la práctica no demuestra fehacientemente la necesidad de una previa calificación de los hechos, pues en algunos casos el C. de S. lo ha hecho y en otros no. Además, a ello habría que añadir que, como señala Cohen-Jonathan,¹⁴ la Asamblea General, desde 1950 ejerce frecuentemente una función calificadora de los hechos, si bien no puede extraer por sí misma (según la Carta) ninguna consecuencia de dicha calificación que sea capaz de implicar una acción coercitiva. Quizá ello haya influido en la realización de una práctica paralela por parte del propio Consejo que, como veremos, en ciertas ocasiones califica sin extraer más consecuencias que la mera condena moral implícita en la propia calificación.

C. LA ACCIÓN COERCITIVA

Tras la calificación, y en su caso la recomendación de medidas provisionales, los artículos siguientes del Capítulo VII contemplan las diversas formas de intervención de la Organización. Dos grandes vías de «persuasión» se abren entonces, ambas coercitivas.

1. *La que no implica el uso de la fuerza* (art. 41)

Dos problemas de interpretación pueden plantearse en torno al art. 41. En primer lugar, si el elenco de medidas enumeradas en él es exhaustivo, o si por el contrario cabe que los miembros del Consejo inventen nuevas posibilidades. Aunque la escasísima práctica de aplicación de este artículo difícilmente puede iluminar su tenor literal, Eisemann¹⁵ considera que la enumeración no es taxativa, sino abierta, opinión que vendría a coincidir con la derivada de una interpretación meramente literal del texto. En segundo lugar, más enjundia posee la conexión de este artículo, por un lado con el 39, y por otro con el 42 y siguientes. Virally¹⁶ opina que nada obliga al C. de S. a recomendar las medidas que no implican uso de la fuerza antes que la intervención armada. No obstante, parece claro que la lógica política así lo aconseja. Por el contrario, sí parece haber una relación de causa a efecto entre la previa calificación, según el art. 39, y la posterior recomendación de las medidas del art. 41. Eisemann alega para reforzar su afirmación un olvidado supuesto de la práctica onusiana, el de la propuesta polaca de ruptura de relaciones diplomáticas con el régimen franquista en 1946, en el que el Consejo no llegó a decidir la medida y adujo, para razonar formalmente su decisión política de fondo contraria a la ruptura, que no existía previa calificación *ex art. 39*.¹⁷ Las sanciones adoptadas contra Rodhesia del Sur en 1966 y contra Sudáfrica en 1977 y años sucesivos (embargo de armas, etc.), constituyen la práctica de aplicación más significativa del precepto comentado.¹⁷

2. *La intervención armada de la Organización*

Con el fin de mantener la paz y seguridad internacionales y con carácter sancionador está prevista en el art. 42, y hubiera debido articularse a través del farragoso procedimiento previsto en el art. 43 y ss. Como es sabido, dicho procedimiento no ha sido nunca utilizado. Existe sin embargo una cuestión de interpretación que ha suscitado entre la doctrina una discusión francamente bizantina: la de saber si, con base al art. 42, pero sin utilizar el procedimiento del art. 43, puede el Consejo decidir medidas que impliquen el uso de la fuerza. A ello venía ligado el tema, no menos etéreo, de si, con base en el art. 42 el Consejo sólo puede adoptar «decisiones», o también «recomendaciones» dirigidas a los Estados miembros, las cuales podrían constituir la otra vía procedimental buscada, al margen del 43 y ss. Chaumont era partidario de la viabilidad del procedimiento marginal alegando las resoluciones iniciales en Corea.¹⁹ Otro sector doctrinal representado por Kelsen, Guggenheim y Seyersted,²⁰ mantenía una opinión diferente. La discusión doctrinal es hoy absolutamente inútil, pues examinaba una práctica de actuación anterior al año 1964. La práctica posterior, sin embargo ha sido la de que el Consejo ha organizado Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de carácter no coercitivo, que por esa sola razón no pueden tener su fundamento en el art. 42, como ha confirmado el propio Secretario General.²¹

Segunda parte

LA PRÁCTICA DE LA ORGANIZACIÓN HASTA 1982

I. La práctica de la Organización hasta 1962

La práctica de las Naciones Unidas viene caracterizada por la utilización aislada de diversos esquemas para conseguir el funcionamiento de la Organización ante una situación de amenaza a la paz. La búsqueda de diferentes fórmulas de acción responde a un *desplazamiento del protagonismo*, dentro de la Organización, de uno de los tres órganos principales con competencias en la materia, a saber, el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y la Secretaría General. *El equilibrio político interno* ha dependido pues de la composición de la Asamblea y el Consejo, y de la personalidad más o menos impetuosa del Secretario General de turno, como señalan Carrillo y Chaumont.²² Antes de 1962 nos encontramos con una AG homogeneizada por la mayoritaria presencia de un Bloque Occidental, ante el que el Grupo Latinoamericano actúa como mero satélite, y hegemonizada por los EEUU que, como ilustra el episodio de Corea, no dudan en utilizarla como coartada para su política exterior. Con un Consejo en el que la representación china es ostentada por el gobierno de Taiwan, y con dos Secretarios Generales, Lie y Hammarström, occidentales y decididos. El cóctel cuyos ingredientes se acaban de describir provoca una variabilidad de perfiles considerable en las tres primeras actuaciones (Corea, Suez y Congo), que responden a esquemas jurídicos distintos entre sí. Por el contrario, *tras la crisis del sesenta y dos*, solucionada políticamente en torno a 1964, las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz pasan a estar tan bien temperadas como el clavecín de Bach, adquieren un carácter uniforme y realmente no coercitivo, y constituyen actuaciones híbridas entre el arreglo de diferencias y la seguridad colectiva, pero implican el abandono de un sistema de control-sanción basado en la acción coercitiva.

A. LA CRISIS DE COREA Y LA RESOLUCIÓN 377(V)

Treinta y siete años después de acaecidos los hechos, no parece tener excesivo interés su descripción detallada. Existen sin embargo aspectos que conviene rescatar del olvido de cara al análisis de la práctica posterior. Uno de ellos es que la actuación jurídica de los órganos de Naciones Unidas ante la violación del divisorio paralelo 38 por parte de las fuerzas norcoreanas comienza por una actuación del C. de S., en la cual se suele subrayar el hecho de la *ausencia* del representante soviético, y la dudosamente constitucional interpretación del art. 27, 3 de la Carta en el sentido de que la falta de representación de un Miembro Permanente no impedía a los restantes adoptar una resolución. No está de más señalar, como hizo Rodríguez Carrión,²¹ que desde el punto de vista soviético, el problema no era sólo de forma, sino de fondo, pues la Organización, saltándose el 2, 7 estaba interviniendo en un asunto interno, al ser la cuestión coreana una guerra civil. Menos frecuente aún es subrayar, como hace Thierry²² que la vía formalmente utilizada por el Consejo no es la de la decisión *ex art.* 42, sino la de la *recomendación* a los Estados miembros.

Por último, yo me pregunto si, tanto la Res. 83 (C. de S.) de 27 de Junio de 1950, como la famosa Res. 377(V) de la AG, no constituyen, en realidad *rudimentarias incitaciones a la «legítima defensa colectiva»* de los Estados miembros tras

constatar el «ataque armado» lanzado por el agresor norcoreano, en una época en que la institucionalización de mecanismos de alianza colectiva sectorial con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial está aún en estado incipiente. Formalmente, sin embargo, existe un inconveniente para la explícita invocación del art. 51, y es que Corea no es un Estado miembro. Quizá por ello, ni el Consejo ni la Asamblea alegan tal precepto, dejando, como tantas veces, en la sombra el fundamento jurídico-constitucional de su actuación. En realidad el Consejo necesita poseer un poder implícito de recomendación si se quiere que cumpla los fines que le están encomendados, y, en ese sentido el propio art. 1, 1 podría bastar para justificar su actuación. Y podría también ser suficiente, ahora desde el punto de vista político, porque en realidad, de lo que se trataba en Corea era de justificar la intervención norteamericana con una tapadera jurídica formal. En ese sentido, y en apoyo de la tesis de la legítima defensa colectiva del agredido, es necesario recordar que, incluso autor tan poco sospechoso como Akehurst²⁴ afirmase, «cabe dudar de que las fuerzas de Corea constituyeran una auténtica fuerza de las Naciones Unidas». Todas las decisiones acerca del funcionamiento de la fuerza fueron tomadas por los EEUU. El comandante era norteamericano y recibía órdenes de su país, y menos mal que fue destituido cuando propuso utilizar de nuevo el arma nuclear.²⁴ *No había pues una auténtica fuerza de las Naciones Unidas, sino fuerzas de los Estados miembros puestas bajo el mando local de uno de ellos. ¿No recuerda algo ese esquema al de una conocida Alianza defensiva occidental?*

En la misma línea, pero con otra gama argumental extensible también a las fuerzas que actuaron en Suez y en el Congo, un sector de la doctrina recuerda la opinión disidente del juez Koretski, en el asunto de «ciertos gastos»²⁵ en la que, partiendo de que la Carta no contiene un concepto de «fuerza de las NU», consideraba que las fuerzas puestas a disposición del Consejo seguían siendo fuerzas de los Estados miembros y no se convertían en fuerzas de la Organización. De hecho, la práctica de los Estados, particularmente Bélgica, en el asunto del Congo revelaba la existencia de una responsabilidad compartida entre la Organización y los Estados miembros por actos de la Organización susceptibles de causar daños materiales a terceros. Sin embargo, el propio Pérez González, siguiendo a Di Blase,²⁶ admite que, de los supuestos de la práctica de la Organización que revelan una responsabilidad compartida hay que excluir el de Corea, pues en ese caso hay que atribuirlo a un Estado. Por todo ello, parece perfectamente opinable afirmar que, *en Corea, no hubo en realidad una fuerza de las Naciones Unidas.*

Desde el punto de vista de los esquemas de actuación se hace preciso recordar el constituido por la Res 377(V), fórmula de transición escasamente aplicada —sólo en Corea desde la parálisis del Consejo, y en Suez desde el comienzo de la operación— más interesante hoy por su Anexo procedimental que permite la celebración de reuniones de emergencia de la AG, que por la pretensión inconstitucional²⁷ de que la AG ordene una acción coercitiva. Como afirmara Miaja, sintetizando a Kelsen,²⁸ «El sistema establecido en la Resolución *Uniting for Peace* supone una transformación profunda del contenido de la Carta», pues implica dos grandes diferencias. Primera, en la Carta la función calificadora de los hechos corresponde al Consejo y no a la AG; segunda, el nuevo sistema es susceptible de dirigirse contra una de las Grandes Potencias. Y es que, en realidad, como subraya Carrillo²⁹ la Asamblea intentó poner en pie un sistema de seguridad colectiva destinado a funcionar en los supuestos de conflictos en los que

las Grandes Potencias estuvieran directamente enfrentadas, involucrando directamente a la Organización en la Guerra Fría.

B. LA CRISIS DE SUEZ

Tal esquema no podía repetirse en un conflicto entre los dos grandes bloques sin suscitar el peligro inminente de una nueva Guerra Mundial, destruyendo, de paso, a la Organización. Es significativo que en 1956 la Asamblea se atreva a volverlo a utilizar en la crisis de Suez, pero ya no en la de Hungría. No deja de ser curiosa la gradación que se produce en el uso de la fórmula. Si en 1950 se utiliza contra una de las dos mayores de entre las Grandes Potencias, para emprender una acción de carácter coercitivo, en 1956 se utiliza contra dos de las secundarias y sin que la acción emprendida posea carácter coercitivo. Probablemente lo que ocurre es que la Potencia hegemónica dentro del bloque occidental va sustituyendo, progresivamente, pero sin excesivos traumas, a las otras dos, en alguna de sus esferas de influencia.

Conviene señalar como datos característicos de la operación en Suez los siguientes. En primer lugar, tras la nacionalización de la compañía propietaria del Canal de Suez por el coronel Nasser se produce la triple intervención de Francia, Gran Bretaña e Israel con objeto de restablecer la libre navegación por el Canal. Conviene tener en cuenta que, como señala Rodríguez Carrión³⁰ los tres Estados alegan «legítima defensa» ante violaciones de derechos de contenido económico como causa presuntamente legitimadora de su intervención. La petición de ayuda de Nasser a las Naciones Unidas logra un alto el fuego, pero el veto francobritánico en el Consejo de Seguridad impide una actuación más decidida de la Organización. Tras la *parálisis* del Consejo, alguien propone la actuación de la Asamblea con arreglo a la Resolución 377 (V). Como ha glosado Jiménez de Arechaga³¹ «El genio de Hammarskjöld realizó la hazaña casi milagrosa, digna de un moderno Aladino, de establecer en Egipto, en cuestión de días, la primera UNEF». En efecto, el Secretario General improvisa la Fuerza mediante un procedimiento paralelo al del artículo 43 de la Carta, con la diferencia de que los *acuerdos* van a estar *concertados entre los Estados miembros y el Secretario General*, siendo el comandante de la Fuerza nombrado por la Asamblea. Se partía de una premisa limitadora: el *consentimiento* de Egipto. Se deja, sin embargo, en el aire un aspecto sustancial que traerá cola: el de la financiación de la Fuerza.

Conviene señalar que la FENU respetó estrictamente durante su actuación el principio del consentimiento y consecuentemente se retiró, en 1967, cuando se lo pidió el Gobierno egipcio. *Puede considerarse por tanto, la primera intervención de verdaderas Fuerzas de las Naciones Unidas que realizaron una actuación auténticamente no coercitiva.*³² Ello estaba íntimamente ligado al hecho de que la FENU fue constituida como *órgano subsidiario* de la Asamblea General y por tanto no podía tener más competencias que su órgano principal.³³

C. LOS ACONTECIMIENTOS DEL CONGO

Tras la descolonización belga se produjeron brotes de violencia contra los europeos residentes en ese país. Bélgica, alegando intervenir por razones de humanidad, envía sus fuerzas al Congo. La intervención belga provoca un sentimiento contrario en las nuevas autoridades congoleñas que la consideran un acto de agresión y piden ayuda militar a las Naciones Unidas para proteger sus territorios:

La ayuda militar, tal y como era solicitada no tenía por objeto restablecer la situación interior del Congo, sino proteger su territorio contra actos de agresión exteriores.³⁴ En principio la ONUC no estaba autorizada a actuar más que en *legítima defensa*, y su finalidad principal era la de sustituir a las tropas belgas en el control de los desórdenes públicos que pudieran causar daños a extranjeros. La Fuerza estaba bajo el mandato exclusivo de las Naciones Unidas, que ostentaba el Secretario General bajo la autoridad del Consejo de Seguridad. El *posterior veto* de Francia y de la Unión Soviética, a consecuencia de la afectación de sus intereses por la posterior actuación de la Fuerza, deja amplias *iniciativas* en manos del *Secretario General*, que adopta un excesivo protagonismo. Los intentos de secesión de la provincia de Katanga, probablemente instigados por ciertos intereses financieros occidentales, provocan una intervención más decidida de la Fuerza. Insensiblemente, ésta se va viendo envuelta en una guerra civil, en la que necesita adoptar *iniciativas* militares. *A partir de ahí es difícil dilucidar de un examen de los hechos si la actuación de la Fuerza fue realmente en la línea de la acción no coercitiva*. Lo cierto es que finalmente el Secretario General falleció en accidente aéreo cuando se dirigía a negociar con el dirigente de la rebelión katanganesa, Moisés Tshombe, y que, posteriormente, la actuación de la Fuerza consiguió evitar la secesión de Katanga.

Los cuantiosos gastos creados por la actuación de una Fuerza compuesta por unos 20.000 hombres, durante casi cuatro años, provoca problemas financieros, pues Francia y la Unión Soviética se niegan a pagar la cuota que les asigna la Asamblea General. Como es sabido ello provoca la consulta al Tribunal Internacional de Justicia que emite el dictamen de 20 de julio de 1962.³⁵ El Tribunal estimó que los gastos ocasionados por la FENU y la ONUC eran gastos de la Organización en el sentido del artículo 17, 2 de la Carta y por tanto, tenían que ser sufragados por los Estados miembros en la proporción determinada por la Asamblea. Para ello necesitaba el Tribunal afirmar que la acción emprendida por ambas Fuerzas era no coercitiva, y que el término «acción» incluido en el artículo 11, 2 *in fine* se refería únicamente a la acción coercitiva, por lo cual, interpretando que la parálisis del Consejo bastaba para superar el límite establecido en el artículo 12, 1, y que la acción de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz no poseía naturaleza sancionadora, afirmaba el Tribunal que la creación de las Fuerzas podía ser efectuada por la Asamblea en base a los poderes generales que le atribuye el artículo 10 y a la facultad de crear órganos subsidiarios según el artículo 22 de la Carta. Los Estados implicados no admitieron la solución del Tribunal, y sólo un compromiso político pudo solucionar el problema. *El retorno a la iniciativa del Consejo de Seguridad era necesario. En lo sucesivo las operaciones van a tener un carácter preventivo, en lugar de coercitivo, y el protagonismo va a volver al Consejo.*

II. Las operaciones no coercitivas entre 1964 y 1982

A. LOS SUCESOS DE CHIPRE

Los graves enfrentamientos entre las comunidades griega y turca de Chipre suscitaron el envío a la isla de una Fuerza de las Naciones Unidas encargada del mantenimiento de la paz. La UNFICYP fue creada por una resolución del Con-

sejo de Seguridad de 4 de marzo de 1964 y actuó con el *consentimiento* del Gobierno chipriota. Ello no obstante, el acuerdo en el seno del Consejo de Seguridad estuvo a punto de romperse, pues Francia y la Unión Soviética se abstuvieron en relación con el párrafo cuarto de la resolución 186 del Consejo por estimar que la determinación de la composición y envergadura de la Fuerza y el nombramiento del comandante en jefe de la misma, atribuidas al Secretario General, podían suponer un exceso en la delegación de competencias que correspondían al propio Consejo de Seguridad.³⁶ Era preciso renovar el mandato de la Fuerza *cada seis meses*, precaución adoptada, sin duda, para evitar una excesiva iniciativa por parte del Secretario General. La actuación de la Fuerza ha sido estrictamente *no coercitiva* y no ha conseguido evitar la intervención militar turca en 1974. Una de las diferencias fundamentales de la UNFICYP con las anteriores operaciones consistía en el arreglo de su financiación mediante *contribuciones voluntarias*. Las enseñanzas del dictamen sobre «ciertos gastos» se reflejaban ahí de modo patente. La resolución constituyente de la Fuerza no especificó los preceptos jurídicos que servían de base a la misma. El tenor literal del preámbulo de la resolución no deja muy claro, ni siquiera, si se hace una referencia al capítulo VI o al capítulo VII de la Carta («la situación existente en Chipre puede constituir una amenaza para la paz y seguridad internacionales»). Por último la Fuerza no podía intervenir sino en *legítima defensa*. Como es evidente se trataba de establecer límites rígidos a la actuación de esta Fuerza para evitar que pudiera plantear a la Organización problemas internos de tal gravedad como los suscitados por las dos anteriores.

B. LA SEGUNDA FUERZA DE ORIENTE MEDIO

Tras las hostilidades árabe-israelíes en 1973, el Consejo de Seguridad adoptó el 23 de octubre una resolución en la que instaba a un alto el fuego y solicitaba al Secretario General el envío de observadores para su vigilancia. Cuatro días más tarde, el Consejo decide la creación de la segunda FENU. La Fuerza está compuesta por contingentes provenientes de Estados no miembros del Consejo. Según la resolución 340 del C. de S. el Secretario General queda encargado de la ejecución de las directrices del Consejo. Posteriormente el mandato de la Fuerza se ve afectado, siguiendo el principio del *consentimiento* de las partes, por los acuerdos de separación de Fuerzas entre Egipto e Israel en la Península del Sinaí.³⁷ Tras los acuerdos de Camp David, el 26 de marzo de 1979, y la devolución de la península, el mandato de la FENU no fue renovado por carecer de objeto la existencia de la misma a partir del verano de 1979.³⁸

C. LA FUERZA DE OBSERVACIÓN DE LA SEPARACIÓN

El 31 de mayo de 1974 Israel *concertó* con Siria un acuerdo de separación de Fuerzas, paralelo al celebrado con Egipto. En él estaba previsto que la aplicación de sus disposiciones estaría sometida a la inspección de una Fuerza de las Naciones Unidas. La FNUOS tenía por tanto *funciones, composición y límites temporales similares a los de la segunda FENU* pero está dotada con menores efectivos humanos. El mandato del Secretario General, dependiente de la autoridad del Consejo, es renovado cada seis meses. La Fuerza sigue existiendo y observa los acontecimientos que se producen en torno a los Altos del Golán.³⁹

D. LA FUERZA DEL LÍBANO

En marzo de 1978, Israel invadió, por primera vez, el Líbano. El Consejo de Seguridad decidió establecer una Fuerza interina de las Naciones Unidas en el Líbano. La FINUL fue establecida por la resolución 425 de 19 de marzo de 1978. Como todos sabemos la presencia de la FINUL no ha conseguido evitar la segunda invasión israelí y la descomposición casi absoluta del pequeño Estado ribereño del Mediterráneo. Por lo demás, la Fuerza posee ciertas características comunes con las tres inmediatamente anteriores; esto es, sólo puede actuar en *defensa propia*; el Secretario General posee un *mandato temporal* que debe ser renovado cada seis meses, y la financiación de la Fuerza posee puntos oscuros. No parece sin embargo claro, que, a lo largo de todo su mandato haya contado con el consentimiento unánime de las partes implicadas.⁴⁰

III. El fundamento y las características de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz

La *confusión* creada dentro del sistema de Naciones Unidas por las intervenciones en Corea, Suez y el Congo, junto con la no aceptación, por parte de los Estados miembros principalmente implicados, de las tesis mantenidas por el Tribunal Internacional de Justicia en su dictamen sobre «ciertos gastos», provocaron que en 1965, a petición de la Asamblea, el Secretario General y el Presidente de la Asamblea elaboraran un informe acerca de las citadas operaciones.⁴¹ De la lectura del informe se desprende la *escasa precisión y el nulo acuerdo* existentes en aquel momento en torno a cuatros aspectos básicos: Primero, el propio concepto de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. Segundo, el significado exacto del término «acción coercitiva». Tercero, el fundamento constitucional de la actuación, tanto del Consejo como de la Asamblea. Cuarto, la solución financiera a emplear para cubrir los gastos ocasionados.

A. EL DESACUERDO EN LOS RASGOS BÁSICOS

En relación con *el concepto de las operaciones*, el informe refleja la existencia de tres corrientes de opinión diferentes dentro de los Estados miembros. En virtud de una de ellas las operaciones, tengan o no carácter militar, ni son coercitivas «ni presuponen petición o, por lo menos consentimiento del país en cuyo territorio han de realizarse».⁴² Si intervienen fuerzas militares, el uso de la fuerza debe limitarse estrictamente a la legítima defensa. Para otra corriente de opinión la característica básica de las operaciones consistiría en la interposición de la presencia de las Naciones Unidas ante una situación capaz de conducir a un quebrantamiento de la paz y podría comprender cualquier tipo de actividades siempre que no tuvieran una misión coercitiva. Una tercera tendencia pondría el acento en la petición o el consentimiento del Estado miembro en cuyo territorio actúa la Organización. Lo importante sería la preservación de la paz, «lo cual no excluye que durante las operaciones se pueda recurrir a medidas coercitivas en determinadas circunstancias y por tiempo limitado».⁴³

Como puede verse la confusión en cuanto a los rasgos básicos que intentarían definir los perfiles de tan singular figura es absoluta. Pero lo más grave es

que ni siquiera existe un acuerdo entre los Estados miembros acerca de lo que pueda ser exactamente una «acción coercitiva». Así, para una primera corriente de opinión cualquier intervención que implicase la actuación de fuerzas armadas constituiría, en todo caso, acción coercitiva. Por el contrario otros Estados opinarían que «la acción emprendida a petición o, por lo menos, con el asentimiento de una o varias partes... no puede calificarse de acción coercitiva».⁴⁴ La doctrina parece apuntarse a esta segunda corriente.⁴⁵

B. EL AMBIGUO FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA ACTUACIÓN

El *fundamento jurídico de la actuación*, bien de la Asamblea, bien del Consejo, depende estrechamente de la solución que se haya otorgado al interrogante anterior. En cualquier caso, la acción coercitiva correspondería exclusivamente al Consejo, pero si no se identifica acción coercitiva con uso de fuerza armada, esto es, si con arreglo a la interpretación dada por la segunda corriente antes mencionada cabe un uso de la fuerza no coercitivo por parte de la Organización, el problema queda planteado con toda su acritud. Para basar la actuación del Consejo podrían utilizarse los artículos 24 y 25 de la Carta que atribuyen a este órgano la responsabilidad primordial en el Mantenimiento de la Paz, y el poder decisivo (¿y por qué no recomendatorio?), al margen de toda actuación coercitiva que quedaría incluida dentro de los límites del capítulo VII. Por su parte la Asamblea podría encontrar en los artículos 10 y 11 de la Carta base suficiente para su actuación salvando los límites impuestos por el artículo 12 y el último inciso del artículo 11, 2 tal y como explicara el Tribunal en el referido dictamen. La doctrina por su parte se encuentra dividida. Algunos autores, como Reuter y Akehurst consideran que es necesario buscar el fundamento de las operaciones en el capítulo VI de la Carta.⁴⁶ La opinión más acertada parece sin embargo la de Jiménez de Arechaga, según el cual el precepto básico para fundamentar la actuación de cualquiera de los dos órganos sería simplemente el artículo 1, 1 de la Carta.⁴⁷ Esta es probablemente la tesis más ambigua, pero también la más flexible y menos problemática.

C. LOS ASPECTOS FINANCIEROS

Por lo que respecta a *los aspectos financieros* el desacuerdo es también considerable. Para unos la solución estaría en las contribuciones voluntarias, y conviene recordar que la operación en Chipre, iniciada por esas fechas, adopta esa solución. Para otros por el contrario, mientras no existan arreglos especiales, incumbiría a la Asamblea fijar las cuotas de los Estados miembros con arreglo a lo dispuesto en el artículo 17, 2. Una tercera corriente de opinión estimaría que es al Consejo al que compete decidir cuál de las dos fórmulas sería más adecuada.

D. LAS CARACTERÍSTICAS COMUNES REITERADAS EN LA PRÁCTICA

Tras describir el desacuerdo y la confusión reinantes en 1965, el *examen de la práctica, desde 1964 a 1982* no acaba de iluminar tampoco las características fundamentales de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. Y ello, no sólo porque *no se invoca expresamente un fundamento* para la actuación de la fuerza sino porque *tampoco se deja claro* en cada caso (salvo en el de Chipre) *cuál va a ser el mecanismo financiero* capaz de solventar los gastos ocasionados. Es po-

sible sin embargo señalar una serie de *características comunes*.

En primer lugar la actuación de la Organización se inicia por la vía de la *creación de un órgano subsidiario* (salvo en el caso de Corea, en el que como se recordará no existían en realidad Fuerzas de la Organización). Salvo en la primera FENU, en los demás casos fue el Consejo y no la Asamblea quien decidió la creación del órgano. En segundo lugar como se ha repetido a lo largo de las presentes páginas, a partir de la crisis de Suez, y sobre todo a partir del dictamen de 1962, las operaciones, pese a la utilización de la fuerza armada, adquieren un *carácter no coercitivo*, esto es, no sancionador, sino de *mera policía e interposición preventiva* de la Organización entre hipotéticos o actuales contendientes (es dudoso sin embargo que la operación del Congo mantuviese ese carácter a lo largo de toda su actuación). En tercer lugar, una característica invariable a partir de 1964 es la *vuelta a la iniciativa del Consejo de Seguridad*. Ello soluciona el problema planteado por la indefinición de lo que pueda entenderse por «acción coercitiva», pues en cualquier caso el Consejo es el único órgano que puede ordenar tanto una actuación coercitiva como no coercitiva.

Por último, la *temporalidad del mandato de creación* de cada una de las fuerzas, que necesita ser renovado cada tres o seis meses, implica un deseo de limitar al máximo las posibles iniciativas del Secretario General sin duda bien intencionadas, pero considerablemente peligrosas. Con ello se trata de evitar el protagonismo de un Secretario excesivamente impetuoso. En efecto, como ha puesto de relieve Remiro,⁴⁸ en relación con la crisis del Congo y la actuación de Hammarhjold, «la URSS sacó del desarrollo de los hechos una enseñanza: el veto no era bastante para dominar y detener una operación decidida y en marcha sobre la que, en el campo, mandaba un órgano unipersonal actuando con independencia». De ahí que, en las operaciones posteriores, se haya acentuado el papel de mero ejecutor de las decisiones o recomendaciones del Consejo que le corresponde, y para sujetarle con brida estrecha, se haya derivado hacia la temporalidad del mandato.

Parece necesaria, tras lo expuesto, una cierta recapitulación en torno a ciertas cuestiones básicas. Por una parte, puede utilizarse como válido instrumento de trabajo el concepto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz elaborado por Remiro, según el cual, «son medidas de índole militar o paramilitar desarrolladas en el territorio y con el consentimiento de uno o más Estados miembros cuyo propósito esencial, en una circunstancia de tensión internacional, altamente peligrosa para la paz y seguridad internacional, es contener y controlar un conflicto o una situación crítica, preservando o restableciendo la paz física y facilitando la atmósfera para que, a través de la negociación o cualesquiera otros medios de arreglo pacífico los interesados traten de salvar... sus diferencias».⁴⁹ Como puede verse, también entre nosotros se señala como uno de los datos básicos de la figura la necesidad de *consentimiento del Estado territorial*. Y es que, sin duda, ello ha sido así desde el montaje de la FENU de Suez en 1956. No obstante, como vamos a ver, en el período 1982-1987 aparecen, al menos en Líbano, ciertos datos que parecen apuntar a un resquebrajamiento de este principio fundamental en situaciones límite. Por otra parte, si para el *establecimiento* de una Operación parece tan sólo preciso el consentimiento del Estado territorial, para su *funcionamiento* y *mantenimiento* parece necesario un consenso más generalizado que afecte a todos los Estados interesados en poner fin a la situación conflictiva. Se hace preciso, pues, matizar las fronteras del principio básico en la materia.

Por otra parte, la Carta siempre impuso un *límite constitucional* a la actuación

de la Organización. El párrafo séptimo del art. 2 prohibía la intervención de la misma en asuntos internos de un Estado. El contenido del *domaine réservé* ha sido siempre considerablemente indefinido y ha venido siendo reducido, como ilustra Virally, por la práctica de la Organización,⁵⁰ pero a la hora de determinar si se estaba ante una controversia interna (guerra civil), o ante una amenaza de la paz, los criterios de decisión no han sido nunca claros. La prohibición de intervención en asuntos internos con arreglo al 2, 7 tenía una lógica excepción: las medidas coercitivas que el Consejo pudiese, en su caso, decidir; *pero al no ser coercitivas las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, no puede interponerse tal excepción*, y el límite del 2, 7 debe seguir vigente. Todo ello apunta a una calificación de la situación sumamente problemática cuando la estabilidad interna de un pequeño Estado se ve turbada por las repetidas agresiones de que es objeto por un vecino, hasta el punto de desembocar, no ya en una situación de guerra civil con dos bandos netamente definidos, sino en una descomposición interna absoluta, con multitud de facciones y grupos armados campando a sus anchas en un país destruido como es el Líbano. Como se ha escrito,⁵¹ si desde un punto de vista sociopolítico la situación del Líbano es una guerra civil, desde un punto de vista geopolítico estamos ante un conflicto periférico, tanto a nivel regional como internacional, ante el que no cabe una solución meramente interna. Ante una situación tal cabe preguntarse de qué consentimiento depende el *mantenimiento* de la FINUL.

Tercera parte

EL ESTADO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA DURANTE EL PERÍODO 1982-1986

A lo largo de la primera parte de este trabajo se puso de relieve cómo la evolución del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas había ido girando en torno al sucesivo protagonismo en el ejercicio de sus competencias en materia de mantenimiento de la paz por parte del Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Secretario General. Consecuentemente habrá que examinar la práctica de los dos órganos, y la visión del nuevo Secretario General, el Sr. Pérez de Cuéllar, durante este período.

I. La actuación del Consejo de Seguridad

A. TIPOLOGÍA DE LAS RESOLUCIONES

1. Resoluciones de baja intensidad

Para una mayor claridad conviene clasificar la práctica del Consejo de Seguridad ensayando una tipología de sus resoluciones en función de la mayor o menor violencia potencial implícita en su contenido. Así, de modo muy sumario, podría efectuarse un primer grupo con aquellas resoluciones en las que el Consejo, sin calificar claramente, utilizando la clásica terminología del art. 39 de la Carta, se limita a condenar unos hechos reprobables. En lo sucesivo van a ser

denominadas resoluciones de «baja intensidad». Como se vio en la primera parte, la Carta prevé, en su art. 40, que el Consejo pueda instar a las partes al cumplimiento de medidas provisionales sin necesidad de una previa calificación ex art. 39. La práctica, en efecto, confirma en este caso el tenor literal de la Carta, pues en este tipo de resoluciones el Consejo, además de constatar, condenar, deplorar unos hechos, y exhortar al arreglo pacífico, suele pedir que se instaure un alto el fuego o el cese de cualquier tipo de hostilidad entre las partes afectadas por la situación actual o potencialmente peligrosa para la paz. Durante el período analizado se han adoptado resoluciones de esta índole en relación con los acontecimientos de Oriente Medio,⁵² Irán/Irak,⁵³ Nicaragua,⁵⁴ Namibia,⁵⁵ Sudáfrica⁵⁶ y un supuesto de terrorismo en el Mediterráneo Oriental (secuestro del buque *Achille Lauro*.⁵⁷ Estadísticamente ha sido Sudáfrica el Estado que ha provocado mayor número de resoluciones de este tipo, pues le han sido dedicadas siete, más cuatro específicamente destinadas al tema namibiano.

2. Resoluciones de intensidad media

En segundo lugar, otra gama de resoluciones a las que se va a denominar «de intensidad media», se caracterizaría porque en ellas se produce una curiosa aparente incongruencia. En efecto, el Consejo califica los hechos utilizando la terminología del art. 39 de la Carta, o términos muy próximos, tal y como «amenaza para la seguridad y estabilidad», o «graves consecuencias para la paz». Sin embargo, tras la calificación no toma decisiones. *Se limita a recomendar* o «instar» a los Estados miembros, muy ocasionalmente, a que adopten, en su caso, medidas que no impliquen el uso de la fuerza del tipo de las incluidas en el art. 41, llegando a reiterar, a veces expresamente, el carácter «voluntario» de las mismas. La incongruencia es, sin embargo, aparente, pues el propio art. 39 señala la posibilidad de que el Consejo adopte, en lugar de decisiones obligatorias, meras recomendaciones tras calificar los hechos. A lo largo del período estudiado se han adoptado resoluciones de este tipo en relación con los acontecimientos del Golfo Pérsico (Irán/Irak),⁵⁸ Namibia,⁵⁹ Sudáfrica,⁶⁰ Chipre⁶¹ y la agresión israelí contra Túnez bombardeando el cuartel general de la OLP.⁶² De nuevo es Sudáfrica el Estado que se lleva la palma, con cinco resoluciones, más otra específicamente dedicada a Namibia.

3. Resoluciones de alta intensidad

En tercer lugar, en hipótesis, cabe la existencia de resoluciones en las que, tras constatar y calificar los hechos, el Consejo decida la adopción de medidas coercitivas, bien sin implicar el uso de la fuerza (como en Rhodesia en 1966 y Sudáfrica en 1977), bien incluyéndola. Sigue sin haber práctica coercitiva armada de la Organización en el período estudiado, e incluso el exhorto a la adopción de sanciones no militares adquiere contornos inciertos, formalmente más próximos a la vía recomendatoria que a la decisoria. Eso es precisamente lo que ocurre en ciertas resoluciones relativas a Sudáfrica en las que se recuerda a los Estados miembros la conveniencia del cumplimiento de las decisiones sancionadoras que, implicando la adopción de medidas del tipo de las comprendidas en el art. 41 de la Carta, fueron adoptadas en 1977 con el loable propósito de aislar política, social, económica y militarmente al régimen de Pretoria.

4. Resoluciones relativas a la creación o la prórroga del mandato de una Operación para el Mantenimiento de la Paz

En cuarto lugar, otro conjunto de resoluciones serían aquellas que decidiesen la creación o el mantenimiento de una Operación. Como hemos visto, dado el carácter no coercitivo de las mismas, y la exigencia, al menos en el momento inicial del establecimiento de la operación, del consentimiento del Estado territorial, este tipo de resolución podría ser independiente de los tres anteriores. La lógica política aconseja, y la práctica demuestra, que suelen ser precedidas de resoluciones de «baja intensidad» que deploran una situación que pone en peligro la paz. Durante el período estudiado no ha habido resoluciones constitutivas de una nueva Operación para el Mantenimiento de la Paz limitándose el Consejo a prorrogar temporalmente las existentes.⁶³ Como dato curioso, sin embargo, cabe señalar la «decisión»⁶⁴ de 15 de junio de 1984 en la que el Presidente del Consejo manifiesta el acuerdo del órgano respecto a la propuesta del Secretario General de establecer dos *Grupos simultáneos de Observadores* integrados por oficiales provenientes del Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina, para verificar el cumplimiento del compromiso logrado entre Irán e Irak de evitar ataques deliberados a poblaciones civiles. Si dentro de un concepto «amplio» de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz se incluyen los Grupos de Observadores, siguiendo las líneas marcadas por el anterior Secretario General,⁶⁵ se hace necesario mencionar este dato. Sin embargo, teniendo en cuenta su carácter no armado y su actuación no militar (que no puede implicar por tanto el uso de la fuerza ni siquiera en casos de legítima defensa) parece conveniente dejarlos a un lado en este trabajo, pues no son en realidad sino *organismos de investigación*, y por tanto entran de lleno dentro del arreglo pacífico de controversias más que dentro del establecimiento de un sistema de seguridad colectiva.

B. APLICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES

No sería suficiente un análisis de la práctica que se limitase a elaborar una tipología de las resoluciones adoptadas. Por el contrario, es preciso preguntarse por la eficacia actual del sistema, para lo cual hay que examinar el grado de aplicación del mismo.

1. *Resoluciones de baja intensidad*

Las resoluciones de «baja intensidad», por su misma naturaleza, parecen partir del presupuesto de su no aplicabilidad, salvo en el supuesto de que exhorten a un alto el fuego. No obstante, salvo en el caso del conflicto Irán/Irak no han sido adoptadas en relación con una situación de guerra abierta, sino de hostilidades intermitentes, lo cual dificulta la apreciación de su hipotética aplicación. En los demás casos su constatación hubiera necesitado la presencia de una Operación de Mantenimiento, o al menos de un Grupo de Observadores. Ni una ni otro existen en relación con los supuestos que han originado resoluciones de «baja intensidad», con la única excepción del grupo de Observadores que, para verificar la aplicación del alto el fuego entre Irán e Irak, se crea en aplicación del punto 2 de la Resolución 598 del C. de S. (de 20 de julio de 1987) que es aceptada por Irán el 19 de julio de 1988, poniendo fin a las hostilidades entre ambas partes.

2. *Resoluciones de media y alta intensidad*

Lo mismo puede decirse con respecto a los supuestos que provocaron resoluciones de «intensidad media», salvo en Chipre. Precisamente en relación con

la situación en Chipre es posible constatar uno de los escasos éxitos en torno a la aplicación de una resolución de este tipo. Por vía de su resolución 541, de 18 de noviembre de 1983, el Consejo deplora la Declaración del pretendido Estado independiente de Chipre Septentrional, considera el acto carente de validez jurídica, y exhorta al *no reconocimiento* del mismo a todos los Estados. Ciertamente, la respuesta de la sociedad internacional ha sido prácticamente unánime, incluida España,⁶⁶ en el cumplimiento de lo pedido por el Consejo. Es lamentable, por el contrario, la falta de actuación frente a Sudáfrica, en torno a la cual la Organización se limita a repetir el reiterado exhorto que no ha logrado, desde 1977, un auténtico aislamiento del régimen de Pretoria.

3. Resoluciones que crean, o prorrogan el mandato de una Operación para el Mantenimiento de la Paz

Un comentario aparte merecen las resoluciones relativas a la creación o prórroga del mandato de una Operación para el Mantenimiento de la Paz. Durante el período estudiado se han ido prorrogando temporalmente los mandatos de la FPNUL en el Líbano, la FNUOS entre Siria e Israel, y la FNUMP en Chipre. En tanto en cuanto los contingentes militares de Naciones Unidas se mantienen sobre el terreno podría decirse que tales resoluciones se aplican. Sin embargo, las situaciones en el Líbano y Chipre son tan confusas que no puede afirmarse que las Fuerzas situadas en estos dos países estén desempeñando una misión eficaz, ni siquiera dentro de las limitaciones inherentes al propio mecanismo.

C. LA AMBIGUA VIGENCIA DEL PRINCIPIO DEL CONSENTIMIENTO DEL ESTADO TERRITORIAL

En relación con el básico tema del consentimiento del Estado territorial la situación es particularmente ambigua. Por un lado, porque no se utiliza una fórmula unitaria, y las empleadas no siempre constituyen reflejo fiel de la situación subyacente. Así, precisamente las resoluciones del C. de S. que prorrogan el mandato de la FNUOS, en torno a cuyo establecimiento sí parece haber un *consensus* real mantenido entre Siria e Israel, no hacen ninguna referencia expresa a la necesidad del consentimiento del Estado sirio. Con respecto a la FNUMP en Chipre el tenor literal del texto «Tomando nota también de que el Gobierno de Chipre ha convenido en que, en vista de las condiciones existentes en la isla, es necesario mantener la Fuerza en Chipre», deja traslucir cierta vacilación. Por el contrario, en las relativas a la FPNUL, es precisamente después del crítico período de junio a octubre de 1982 cuando se utiliza la fórmula «respondiendo a la solicitud del Gobierno del Líbano».⁶⁷

Por otro lado, porque, sobre todo en el caso del Líbano, no parece nada claro que las partes interesadas hayan consentido, *en todo momento*, en el mantenimiento de la Fuerza. En diversos informes de finales de 1981 y principios de 1982 el Secretario General transmite su preocupación por el hecho de que la FPNUL está teniendo numerosas dificultades a causa de la actuación del Gobierno israelí, y de las fuerzas «*de facto*» (las milicias cristianas) armadas por el ejército sionista. De hecho no parece que el mantenimiento de la Fuerza respondiera a los deseos del gobierno judío que probablemente deseaba la desaparición de cualquier incómodo testigo de lo que allí iba a ocurrir.⁶⁸

Por último, porque, también en el Líbano, ha habido momentos en que la necesaria prórroga del temporal mandato de la Fuerza se ha producido en una

situación de auténtico vacío de poder, en una situación en la cual, con la capital del país rodeada por un ejército extranjero (el israelí), y ocupada por los valerosos combatientes palestinos y otros grupos armados (fundamentalmente los componentes de la llamada Fuerza Árabe de Disuasión, la FAD), *el consentimiento del gobierno libanés hubiera tenido un valor tan simbólico como el de un gobierno en el exilio. Quizá por ello no se solicitó*,⁶⁹ rompiéndose así la absoluta uniformidad de lo que hasta entonces la práctica demostraba y la más variada doctrina (Manin, Virally, Di Blase, Higgins, Bennouna, Rodríguez Carrión, Remiro) había mantenido. Sin duda se trata de una excepción, que no hace sino confirmar la regla general, pero conviene aquí señalar los hechos, sin perjuicio, en su caso, de una posterior matización.

II. La actuación de la Asamblea General

A. TIPOLOGÍA DE LAS RESOLUCIONES

1. *Resoluciones de constatación y condena*

Partiendo de una clasificación bastante próxima, como la efectuada por Le-ben,⁷⁰ existirían tres tipos de resoluciones de la AG en relación con el mantenimiento de la paz. Un primer grupo, paralelo al que hemos denominado «de baja intensidad» en relación con el Consejo de Seguridad, vendría constituido por aquellas resoluciones en las que la A.G. se limita a constatar, deplorar y condenar unos hechos lamentables. En ocasiones, como ya se anticipó, tales resoluciones pueden llevar consigo una calificación de los hechos, paralela aproximadamente a la que el Consejo puede realizar con arreglo al art. 39. Sin embargo, aún en ese caso, lo que caracteriza a este primer bloque de resoluciones es la ausencia de solicitud o recomendación de «acción», que no se efectúa ni en relación con los Estados miembros, ni con respecto al Consejo. Durante el período analizado se han adoptado resoluciones de este tipo en relación con los acontecimientos de Kampuchea,⁷¹ isla de Granada,⁷² Centroamérica,⁷³ Islas Malvinas,⁷⁴ Isla Comorana de Mayotte,⁷⁵ Afganistán⁷⁶ y Namibia.⁷⁷ El principal interés que pueden ofrecer estas resoluciones estriba en el hecho de que, casi siempre, la A.G. se atreve a calificar de agresión, intervención armada, quebrantamiento de la paz, u otra expresión similar, en casos en los que, debido a la implicación directa de una Gran Potencia, el Consejo ha guardado el más absoluto silencio, o bien se ha limitado a deplorar unos hechos, o solicitar un alto el fuego sin identificar al culpable. Mediante la asunción de la función calificadora gracias a los poderes implícitos o a las competencias generales que le otorgan el art. 1 y los arts. 10 a 12, la Asamblea está, por lo menos, desempeñando una función de opinión pública internacional cualificada y efectuando desesperadas llamadas a una inalcanzable justicia internacional.

2. *Resoluciones en las que la Asamblea solicita del Consejo una actuación*

Se trata de Resoluciones en las que la Asamblea, tras condenar y deplorar los hechos acaecidos y calificarlos constatando una violación del derecho internacional pide al Consejo de Seguridad que adopte las correspondientes medidas coercitivas con arreglo al Capítulo VII de la Carta. A lo largo del período observado se han adoptado resoluciones de tal índole en relación con: la agresión is-

raelí contra Irak con objeto de destruir un reactor nuclear destinado a usos pacíficos,⁷⁸ Sudáfrica⁷⁹ y Namibia.⁸⁰ Conviene observar que en los casos en los que se encuentra directamente implicada una Gran Potencia, la Asamblea se abstiene de solicitar inútilmente al Consejo la adopción de medidas sancionadoras, pero no lo hace cuando el infractor es una pequeña potencia como Israel o Sudáfrica por muy ligada que esté su política exterior a la de una Gran Potencia, quizá en un intento de recordar la función primigenia asignada al mecanismo onusiano en sus orígenes.

3. Resoluciones en las que la Asamblea recomienda una «acción» a los Estados Miembros

Son resoluciones en las que la Asamblea estima que, paralizado por el veto, el Consejo no desempeña la función que le ha sido asignada por la Carta, posibilitando la actuación del órgano plenario en base a sus competencias generales. Conviene recordar al respecto el límite constitucional impuesto por el último inciso del art. 11, 2, según el cual, en una interpretación literal, la Asamblea hubiera estado siempre obligada a remitir la recomendación de una acción al Consejo. Recuérdese, no obstante, que según el dictamen de «Ciertos Gastos» tal obligación sólo existiría si la «acción» recomendada fuera coercitiva. Dicho de otra manera, recomendar una actuación como la de Corea sería un acto *ultra vires*, pero recomendar la creación de una Operación para el Mantenimiento de la Paz del tipo existente con posterioridad a 1964 parece ser algo *jurídicamente posible* para la Asamblea.

Sin embargo, durante el período estudiado no ha existido ningún supuesto en el que la Asamblea, por su cuenta y riesgo, se haya atrevido a recomendar el establecimiento o la prórroga del mandato de una Operación para el Mantenimiento de la Paz, pues como se ha dicho anteriormente, tras la crisis de comienzos de los sesenta, el protagonismo en este ámbito ha vuelto a ser decididamente desempeñado por el Consejo.

Ello no obstante, es necesario reseñar dos fenómenos en torno a la actuación de la Asamblea en este período. En primer lugar, en relación con agresiones realizadas por Israel o Sudáfrica contra otros Estados, existen resoluciones en las que, además de efectuar la correspondiente petición de decisión al Consejo, la Asamblea exhorta o insta *directamente* a los Estados miembros para que adopten medidas del tipo de las previstas en el art. 41. En segundo lugar, en dos ocasiones, la Asamblea, utilizando el Anexo procedimental existente en la Res. 377(V) ha convocado sendas *reuniones de emergencia*. La primera de ellas tuvo lugar tras la invasión soviética de Afganistán en 1980.⁸¹ La segunda cuando, en 1982, el ejército israelí invade Líbano.⁸² Conviene advertir, sin embargo, que tras reunirse urgentemente la Asamblea no ha sido capaz de recomendar ninguna «acción».

B. APLICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES

No es necesario efectuar ninguna subclasificación en este apartado por la desdichada razón de que las Resoluciones de la Asamblea no se cumplen. Las de condena, por su propia naturaleza, no son susceptibles de más cumplimiento que el de su mayor difusión posible. Aquellas que solicitan del Consejo una actuación provocan la educada inclusión del tema en el orden del día correspondiente del Consejo, pues no involucran directamente a una Gran Potencia. Sin embargo, ni se cumplen las recomendaciones sancionadoras del Consejo ni las de la

Asamblea contra Israel y Sudáfrica, dando lugar a la más absoluta impunidad de los Estados más habitualmente infractores del Derecho Internacional en la sociedad contemporánea. Por último, el Tercer Mundo y algunos otros países no ligados a ninguna Alianza defensiva no se han atrevido a establecer y sostener, militar y económicamente, una Operación para el Mantenimiento de la Paz utilizando para este fin la cobertura que hubiera podido proporcionarles la Asamblea. Con ello se demuestra una vez más que el uso de la fuerza *organizado* en las relaciones internacionales sigue siendo patrimonio *exclusivo* de las Grandes Potencias.

III. Los análisis del Secretario General en sus Memorias

El tratamiento dedicado por el nuevo Secretario General al mantenimiento de la paz en las sucesivas Memorias de este período difiere de unas a otras. En la Memoria del 82 aborda el tema ampliamente, considerando la «revitalización» del sistema como su objetivo prioritario al frente de la Organización. En las tres Memorias siguientes le dedica una atención muy inferior y en la Memoria del 86 se pone de manifiesto cómo han variado sus sentimientos, del idealismo optimista inicial al oscuro pesimismo que provoca la constatación de la enorme dificultad de su empresa, junto con el desinterés estatal más deprimente. De ahí que no me sea posible compartir los análisis de quien afirma que «A pesar del fracaso de la seguridad colectiva y de la visible tendencia en la actitud de los Estados de no recurrir al mecanismo de Naciones Unidas y a desconocer sus resoluciones, no obstante se aprecia un renovado interés por revitalizarla».⁸³ En mi opinión, no son los Estados miembros, sino el actual Secretario General quien ha manifestado un considerable interés en la revitalización del sistema en torno a esta función primordial, pero como era de temer, los Estados miembros han hecho caso omiso de sus iniciativas.

A. LA MEMORIA DE 1982

Cuando Pérez de Cuéllar se pone al frente del sistema pretende alcanzar con espíritu innovador un objetivo prioritario: reconstruir la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para preservar la paz. Para ello propone un método. Constatada la ineficacia del Consejo en su función primordial, es necesario analizar las causas de la misma para poder actuar incisivamente sobre ellas. Para el Secretario General existen cuatro causas fundamentales de la situación,⁸⁴ estando además las dos últimas relacionadas con las propias competencias del Secretario General. De ahí que, además de describirlas, intente contribuir a su arreglo exponiendo mecanismos técnicos de solución.

En primer lugar, existe una notoria «falta de interacción» entre los Estados miembros y el Consejo de Seguridad, tanto *a priori* como *a posteriori*; esto es, no se remiten al Consejo todos los actos y situaciones susceptibles de quebrantar la paz, ni tampoco se aplican posteriormente sus resoluciones en aquellos supuestos en que se solicita su actuación.

En segundo lugar, no existen «relaciones de trabajo» adecuadas entre las dos principales de entre las Grandes Potencias dentro del Consejo. Esto es, pese a la distensión, EEUU y la URSS anteponen las divergencias a las convergencias

de sus intereses internacionales.

En tercer lugar, las relaciones existentes entre el Secretario General y el Consejo son insuficientes. En la práctica se desaprovecha la oportunidad de actuar que, con arreglo al art. 99 de la Carta, posee el alto funcionario. En efecto, el referido precepto permite que el Secretario «llame la atención» del Consejo hacia cualquier asunto que pueda poner en peligro la paz. Desde el punto de vista de Pérez de Cuéllar, una utilización más amplia del art. 99 permitiría al Consejo introducir en su orden del día asuntos que, de otro modo, quedarían al margen de su atención.

En cuarto lugar, también en otra importante faceta está infradimensionada la actuación de los órganos del sistema. En muchas ocasiones, piensa el Secretario, la inacción del sistema se produce porque no es posible determinar claramente los hechos. Ello impide una calificación que es el punto de arranque de las decisiones potencialmente adoptables en base al Capítulo VII. Si se desarrollaran las facultades de investigación de los hechos que el Secretario y el propio Consejo poseen, se evitaría el inconveniente señalado.⁸⁵

El diagnóstico efectuado y la doble terapia señalada en relación directa con sus propias competencias, no impiden al Secretario General señalar los límites del sistema. El primero de estos límites vendría ligado a la propia naturaleza de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Estas constituyen un original sistema de control de conflictos internacionales pero exige para su puesta en funcionamiento el consentimiento del Estado territorial, y para su éxito, la cooperación de todos los Estados interesados. Que el sistema no es malo es algo que el propio Pérez de Cuéllar intenta demostrar aludiendo a unos hechos preocupantes, a saber, la constitución de un Grupo de Observadores en el Sinaí, y de una Fuerza Multinacional de Interposición en Beirut⁸⁶ al margen de la propia Organización. Si las Operaciones fueran un mecanismo inoperante, no se imitaría su creación fuera de los límites de la ONU. El sistema posee, sin embargo, un segundo límite de carácter general, el derivado del propio funcionamiento de la Organización. Si ésta se halla en crisis no se puede esperar que funcione bien el sistema de seguridad colectiva. Lo que en el fondo se está planteando entonces es la validez y utilidad de la ONU como foro de negociación. Es indiscutible que hoy la Organización padece un problema de credibilidad, y ello se debe, en buena medida, a los debates que se producen en su seno sin dar paso a una posterior actuación efectiva. Diríase que los Estados se quedan satisfechos con la sola aprobación de las resoluciones sin preocuparse luego lo más mínimo por su aplicación. Ello incide, sin duda, en la credibilidad del sistema.

B. LAS MEMORIAS POSTERIORES

Las memorias de los tres años siguientes dedican una atención muy inferior al tema, y cuando lo hacen, inciden casi siempre en la insuficiente actuación del Consejo, sobre todo en el terreno preventivo, antes de que se haya producido un conflicto, y reiteran las dos sugerencias técnicas anteriormente expuestas. Así, en 1984 vuelve el Secretario a preguntarse qué inconveniente habría en que se enviasen equipos de agentes de las Naciones Unidas sobre el terreno cuya función fuese el esclarecimiento de los hechos,⁸⁷ y en 1985 se repiten las indicaciones para incrementar la capacidad de actuación del Consejo, si bien en un tono menos preciso e ilusionado que tres años antes.⁸⁸

En 1986, tras el primer quinquenio de su mandato, el Secretario General lle-

va a cabo un balance que resulta sobrecogedor. Lo efectúa, además, en el marco de una crisis generalizada del multilateralismo, de una grave crisis de solvencia y fiabilidad de la propia Organización. La revisión de las zonas en las que se han producido conflictos que han provocado una actuación de las Naciones Unidas⁸⁹ lleva consigo los siguientes resultados. En la partida de fracasos, es constatable la falta de solución de las situaciones existentes en Afganistán, Kampuchea, América Central y la guerra entre Irán e Irak.⁹⁰ En ninguno de estos casos ha sido posible una intervención directa de la Organización. Pero más grave aún: parece que la actuación de la Organización en Chipre y en Oriente Medio no haya podido contribuir a una solución del conflicto. En Chipre, tras los acontecimientos de 1974 y la proclamación del pretendido Estado turcochipriota en 1983, las negociaciones emprendidas se encuentran en una etapa crítica sin que parezca visible ninguna vía de salida y sin que la presencia de la FNUMPCH a lo largo de más de veinte años haya servido para evitar la situación actual. Más grave aún es la situación en Oriente Medio, donde ni siquiera existe proceso alguno de negociación. Por el contrario, la situación se ha agravado considerablemente en el Líbano.

En la partida de éxitos, solamente es posible constatar el arreglo pacífico de la diferencia colonial subsistente entre Gran Bretaña y China en relación con Hong Kong, y, a nivel muy personal, la eficacísima labor de «arbitraje político»⁹¹ llevada a cabo por el señor Pérez de Cuéllar en el arreglo de la diferencia relativa al hundimiento del buque ecologista *Rainbow Warrior* entre Francia y Nueva Zelanda.

El balance es lo suficientemente elocuente como para no requerir comentario. El cansancio y la desilusión se revelan en las últimas palabras escritas por el Secretario General. La labor de la ONU en este ámbito debería ser la de ayudar a circunscribir los conflictos regionales impidiendo su ampliación, y la de brindar la posibilidad de unas negociaciones directas entre las partes. Medidas técnicas para incrementar la eficacia del mecanismo no faltan, y han sido convenientemente sugeridas.⁹² Lo que falta es, por un lado, que las Grandes Potencias se den cuenta de que les conviene más cooperar que enfrentarse, e influir colectivamente para solucionar conjuntamente conflictos regionales, y por otro, que las resoluciones del Consejo sean cumplidas por todos los Estados miembros.

CONCLUSIONES

Al filo de 1989 hay que constatar que el estado de las relaciones básicas existentes entre las superpotencias no es tan desazonador como en la etapa inmediatamente anterior (1982-1986). Esperemos que el primer tratado de desarme nuclear de la historia, el acuerdo celebrado el 8 de diciembre de 1987 entre los EEUU y la URSS para destruir los misiles de alcance intermedio, sea el primer paso hacia un acercamiento real entre las Grandes Potencias. Conviene recordar, sin embargo, dos ideas básicas: la historia avanza a saltos, y por si fuera poco, despacio. Veamos pues qué conclusiones pueden formularse en relación con el período 1982-1986, extensibles hasta finales del 87, y esperemos a que el nuevo período de distensión, que parece haber comenzado en 1988, continúe, antes de efectuar pronunciamientos optimistas al respecto.

I. Respecto al sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas

La situación mundial durante el período más ampliamente estudiado ha sido crítica. Las consecuencias que de ella se derivan son fundamentalmente dos.

A. *En primer lugar*, un cierto número de *conflictos* en los que interviene directamente una Gran Potencia son «silenciados» en Naciones Unidas, pues en el Consejo, el veto inicial de la Gran Potencia implicada hace que no sea posible ni siquiera la adopción de una resolución de «baja intensidad», y en la Asamblea, la composición de las partes en presencia no facilita el seguimiento de un esquemático. Pensemos, p.ej. en el asunto del Chad, con intervención francesa, que además, veta y bloquea el Consejo; y el enfrentamiento directo de dos países africanos, Libia y Chad, que rompe la unidad del grupo afroasiático en la Asamblea. También fue silenciado en su día el Consejo por el veto norteamericano a un proyecto de resolución condenatoria de su agresión armada contra las ciudades libias de Trípoli y Bengasi, en abril de 1986 (S/4831), un mes después de los incidentes acaecidos entre unidades navales y aéreas de ambos países en aguas mediterráneas.

B. *En segundo lugar*, cuando una controversia, situación, amenaza de actuación o acción, pone en peligro la paz y es remitida al mecanismo onusiano, el sistema revela su *inoperancia*. La ineficiencia del mecanismo se revela normalmente *ante dos situaciones-tipo*.

1. *Supuesto de hecho en el cual está implicada una Gran Potencia.*

Puede constatarse que, a lo largo del período últimamente estudiado, el Consejo no pudo adoptar ninguna resolución en los asuntos de Afganistán, isla de Granada, isla de Mayotte e islas Malvinas, que implicaron directamente a la URSS, EEUU, Francia y Reino Unido. Excepcionalmente, en relación con Centroamérica se adoptó una resolución de «baja intensidad», quizá porque la implicación norteamericana en Nicaragua fue indirecta, a través de la «contra». Por su parte, la Asamblea únicamente ha sido capaz de adoptar resoluciones de constatación y condena en estos cinco supuestos. Ello es enteramente lógico, pues ni el Consejo hubiera actuado, ni los Estados miembros no implicados hubieran sido capaces de actuar ante una Gran Potencia. Como puede apreciarse, una vez más, salvo la República Popular China por el momento, las Grandes Potencias llevan a cabo en la práctica una política intervencionista dentro de la cual no dudan en utilizar la fuerza armada frente a un pequeño o mediano país.

2. *Supuestos de hecho provocados por una pequeña o mediana potencia*

Más grave aún es que el mecanismo siga resultando ineficaz ante supuestos de hecho provocados por una pequeña o mediana potencia que actúa protegida por una Gran Potencia. Resulta dramático recordar cómo el Consejo ni siquiera ha llegado a proponer sanciones contra Israel tras hechos como el bombardeo del reactor nuclear iraquí, el ataque al cuartel general de la OLP en Túnez, la invasión del Líbano y el genocidio palestino, tanto en los campos de refugiados como actualmente en los territorios ocupados. Puede, no obstante, llegarse a pensar que hubiera dado igual, a la vista de la inaplicación de las medidas sancionadoras adoptadas contra Sudáfrica en 1977, y repetidas año tras año. Por el contrario, la Asamblea ha volcado todo su esfuerzo verbal contra estos dos habituales

infractores. Desde una perspectiva estructural de análisis, puede verse cómo ello produce incidencias anecdóticas en el funcionamiento del sistema, como la negativa a otorgar credenciales a los representantes de estos Estados por parte del Comité de Verificación de Poderes de la Asamblea, privándoles así, en las ocasiones en que ha sido posible por la composición del mismo, de voz y voto en el órgano plenario.⁹³ Esta suspensión parcial del ejercicio de derechos y obligaciones inherentes a la condición de miembro constituye sólo un lejano remedo de la imposible expulsión del sistema que debería corresponder a tan reiterados infractores.

Por otra parte, en dos ocasiones en esta década la Asamblea ha parecido llegar al paroxismo, convocando períodos extraordinarios de emergencia tras las invasiones en gran escala de Afganistán y Líbano. Sin embargo la Asamblea no se ha atrevido a recomendar una «acción». A la imposibilidad militar hubiera habido que añadir la imposibilidad constitucional en el caso de que la acción propuesta fuese coercitiva. Tampoco era posible actuar por la vía de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz en estos dos casos. En Líbano porque ya la había, pero por su propia naturaleza y por sus escasos efectivos era incapaz de actuar frente a la agresión israelí. En Afganistán porque hubiera sido preciso contar con el consentimiento del Estado territorial, y era precisamente el gobierno afgano quien, al parecer, había solicitado la intervención soviética. La Asamblea estuvo pues, una vez más, atada de pies y manos, sin más recurso que la palabra.

II. Con respecto a las operaciones para el mantenimiento de la paz

A. LAS OPERACIONES DENTRO Y FUERA DEL SISTEMA

Las operaciones constituyen un mecanismo híbrido entre el sistema de seguridad que nunca existió y el arreglo de una diferencia, para cuyo concreto favorecimiento se emplea, provisionalmente, el innovador diseño de actuación no coercitiva. Un balance de las que hasta ahora han existido daría unos resultados bastante equilibrados, con éxitos en las dos FENU y en la actual FNUOS, y claros fracasos en Chipre y Líbano. La actuación de la ONU en el Congo fue tan compleja que es difícil atribuirle un juicio de valor.

Sin embargo, puede apreciarse cómo hace más de diez años que no se crea una nueva Operación dentro del cauce de las Naciones Unidas, salvo que se consideren como tales los Grupos de Observadores. El contencioso de Namibia hubiera sido una ocasión ideal para el establecimiento de una nueva Operación en caso de que la fe en el mecanismo persistiese. De hecho, estuvo proyectada la creación de un Grupo de Observadores (GANUPT). Probablemente la causa principal de la ausencia de Operación fue la falta de consentimiento del Estado territorial. La experiencia ha demostrado también cumplidamente cómo, aún existiendo éste, el fracaso acecha a la operación si no existe además un consentimiento real por parte de todos los interesados. Sin embargo, no ha sido esa la única causa de que no hayan sido creadas nuevas operaciones. La falta de acuerdo entre los miembros permanentes del Consejo no ha hecho posible la creación de otras Fuerzas dentro del sistema.

La práctica demuestra que en esta década han sido constituidas, fuera de la

Organización, dos Fuerzas Multinacionales (tripartitas) en el Líbano, más un Grupo de Observadores en el Sinaí. Además, la intervención norteamericana en Granada fue efectuada bajo la ya clásica tapadera formal de una Fuerza para el Mantenimiento de la Paz creada por una Organización Internacional. (Tras haber usado con ese fin a la ONU en Corea y a la OEA en Santo Domingo, ahora fue a la Organización de Estados del Caribe Oriental a quien se endosó la acción. Hay que precisar que, en este caso, la intervención no tuvo nada que ver con la actuación que normalmente es realizada en el curso de una Operación para el Mantenimiento de la Paz.)

Los datos que revela la práctica son, pues, de difícil análisis. En una primera lectura podría pensarse que las Operaciones son útiles, pues se siguen creando. El hecho de que se creen últimamente al margen de la Organización revela que lo que está dejando de ser útil es la Organización. En una segunda lectura, sin embargo, podría precisarse cómo también fracasan las Operaciones constituidas al margen de la ONU. Así, en el Líbano, la primera Fuerza Multinacional consiguió en breve plazo su objetivo evacuarlo; pero por el contrario, la segunda tuvo que retirarse en medio del fracaso y los atentados. Y es que el éxito de una Operación depende, no de la actuación dentro o fuera del margen de las Naciones Unidas sino del consentimiento de las partes interesadas en la aceptación de una actuación previa a una solución de la diferencia.

B. BALANCE ACTUAL

El balance respecto a las operaciones que aún existen no es alentador. Frente a la cómoda posición de la FNUOS a partir del cambio de estrategia de Siria, que prefiere aceptar el Líbano como campo de batalla con Israel a un enfrentamiento directo en el Golán, la FPNUL y la FNUMP se encuentran en una situación crítica, tanto a nivel político como económico.⁹⁵ Una Operación no puede ser más que un paso previo al arreglo directo de los interesados. Si no existe ánimo de resolver la diferencia, la Operación no va a poder hacerlo por sí misma, y su presencia continuada —durante más de veinte años en Chipre— no hace sino incidir negativamente en la credibilidad del sistema. Lo único que finalmente cabe preguntarse es si de retirarse la Operación la situación no sería aún peor. En ese sentido conviene pensar en la situación de los habitantes de los territorios afectados. Y ahí lo que sí parece cierto es que la presencia de las distintas Fuerzas ha sido positiva. Ahora bien, cabría preguntarse si, no dándose las condiciones de eficacia necesarias para el éxito de una Operación, puede tener sentido su existencia solamente por motivos humanitarios, y más aún en situaciones de conflicto interno donde van a ser absolutamente incapaces de impedir la desaparición de un Estado por desmembramiento (Líbano) o la secesión de parte de su territorio (Chipre).

De un modo u otro, parece inevitable constatar el «desvanecimiento» del sistema. A un primer nivel, el del sistema de seguridad que nunca llegó a funcionar, porque cada vez estamos más lejos de la utopía. A un segundo nivel, dentro del intento de revitalizar el sistema constituido por las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, porque ya no se crean nuevas Operaciones dentro del sistema (con la única excepción de los Grupos de Observadores no armados, como el recientemente constituido tras el alto el fuego entre Irán e Irak), y porque dos de las tres actualmente existentes se encuentran en una vía muerta, quizá conducente a su desaparición. A ello contribuye también el evidente desmayo finan-

ciero provocado, cualquiera que haya sido la fórmula diseñada para pretender solventar este problema. Por último, si ya eran borrosos los contornos de las anteriores Operaciones, justificar las presentes y las futuras por motivos humanitarios conduciría probablemente a una indefinición aún mayor. De todos los datos expuestos, parece deducirse la progresiva y silenciosa extinción de una fantasía, cimentada primero en un texto políticamente inaplicable, y luego en una mítica heroica, la de los «cascos azules», guardianes de la paz, que parece quedar reducida cada vez más a una función meramente investigadora.

Tras una primera redacción de estas líneas a finales de 1987, se hace preciso matizar el desencanto que rezuman al hilo de los esperanzadores acontecimientos de 1988. A lo largo de este año ha sido posible constatar el acercamiento de las dos superpotencias en diversos foros, y no parece casual el encadenamiento de acontecimientos tan importantes como la retirada soviética de Afganistán, la finalización repetina en el área del Golfo Pérsico de una guerra (Irán/Irak) que duraba ya muchos años, e incluso, la inicial retirada de contingentes cubanos de Angola que, parece ser, va a permitir el cese de las agresiones sudafricanas y el advenimiento a la independencia de la legendaria Namibia. Paralelamente, de un modo no menos sorprendente, por el cambio que supone en comparación con la etapa precedente, las Grandes Potencias se han acordado de la Organización, y a consecuencia de ese recuerdo —más vale tardé que nunca— se ha producido, entre otros, el afortunado protagonismo de su Secretario General, dando los últimos toques a una negociación rapidísima por la que se pone fin a la larga pesadilla bélica del Golfo Pérsico. No contentos con ello, en una nueva explosión de fervor onusiano, un nuevo Grupo de Observadores (en el que van a participar por primera vez siete militares españoles) va a encargarse de vigilar la veracidad de la retirada de los contingentes cubanos de Angola y la finalización de las agresiones transfronterizas de Sudáfrica, como paso previo a la independencia de la última colonia de grandes dimensiones territoriales en el África negra. De cara a la opinión pública pues, de nuevo parece estarse adornando a la Organización del «look» de la modernidad, la eficacia y la utilidad. Esperemos que dure, pero tengamos plena conciencia que resurgir de las propias cenizas es un proceso difícil, incluso para el Ave Fénix.

NOTAS

1. Carrillo Salcedo, J.A. *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*. Madrid, CSIC, 1967.
2. Carrillo Salcedo, J.A. Cambios experimentado en Naciones Unidas como consecuencia de su universalización. En *Pensamiento jurídico y Sociedad Internacional. Estudios en honor del profesor Truyol Serra*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986. Vol. I, p. 277.
3. Moliner, M. *Diccionario de uso del castellano*. Madrid, Ed. Gredos, 1984.
4. T.P.J.I., Serie B, opinión consultiva nº 12, sobre el artículo 3, párrafo 2º del Tratado de Lausana, p. 29.
5. Skubiszewsky, K.J. Uso de la Fuerza por parte de los Estados. Seguridad colectiva. Derecho de guerra y de neutralidad. En *Manual de Derecho Internacional Público*. Editado por Sorensen, M. México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed. española, 2ª reimpresión, 1981, p. 720.
6. *Idem*. p. 718.
7. Claude, I.L. The United Nations and the use of force. *International Conciliation*, nº 532, New York. Carnegie Endowment, 1961, pp. 110 y 144-145.
8. De Visscher, Ch. *Teorías y realidades en Derecho Internacional Público*. Barcelona, Ed. Bosch, 1962, p. 118.
9. Carrillo Salcedo, J.A. Cambios experimentados..., *op. cit.*, p. 276.
10. Jiménez de Arechaga, E. *El Derecho Internacional contemporáneo*. Madrid, Ed. Tecnos, 1980, p. 142.
11. Akehurst, M. *Introducción al Derecho Internacional*. Madrid, Ed. Alianza Universidad-textos, 1979, p. 263.
12. Goodrich, L.M.; Hambro, E. y Simons, A.P. *Charter of United Nations, commentary and documents*. New York, Columbia University Press, 1969, p. 303.
13. Simon D. Comentario al artículo 40 en «la Charte des Nations Unies», comentario dirigido por Cot, J.P. y Pellet, A. París, ed. Económica, 1985, pp. 670-673.
14. Cohen-Jonathan, G. Comentario al artículo 39 en «la Charte...» *op. cit.*, pp. 649-650.
15. Eisemann, P.M. Comentario al artículo 41, en «la Charte...» *op. cit.*, p. 695.
16. Virally, M. *L'Organisation Mondiale*. París, ed. Armand Colin, 1972, p. 462.
17. Eisemann, P.M. *op. cit.*, p. 697.
18. Eisemann, P.M. *Les sanctions contre la Rhodésie*. Paris, 1972; Fawcett, J.E.S. Security council resolutions on Rhodesia, *BY.B.I.L.*, Vol. 41, 1965-1966. p. 103 y ss.; Halderman, J.W. Some legal aspects of sanctions in the rhodesian case, *I.C.L.Q.*, 1968, pp. 672-705; Ruzie, D. Les sanctions économiques contre la Rhodésie, *J.D.I.*, 1970, pp. 20-56; Los textos de las resoluciones en International Legal Materials, vol. 6, 1967, p. 141; *A.J.I.L.*, vol. 60, 1966, p. 924 y *Crónica Mensual ONU*, enero 1967, p. 23.
19. Chaumont, Ch. Lequilibre des organes politiques des Nations Unies et la crise de l'Organisation. *A.F.D.I.*, 1965, pp. 436-437 y 442.
20. Guggenheim. *Traité de Droit International Public*. Gêneve, Librairie Georg, 1954, vol. II, p. 272; Kelsen, H. *The law of United Nations*. London, ed. Stevens, 1950, pp. 756 y ss.; Seyersted, F. United Nations forces, some legal problems. *BY.B.I.L.*, 1961, pp. 359-362 y 438-439. Citados por Fischer, G. Comentario al artículo 42, en «La Charte...» *op. cit.*, pp. 705-716.
21. Rodríguez Carrión, A.J. *Uso de la Fuerza por los Estados*. Málaga, 1974.
22. Thierry, H. *L'emploi de la force dans les relations internationales*, en Thierry, H., Combacau, J., Sur, S. y Vallee, Ch., París, ed. Montchrestien, 1981, p. 519.
23. Akehurst, M., *op. cit.*, p. 269.
24. Reuter, P. y Combacau, J. *Institutions et relations internationales*. París, P.U.F., 2ª ed., 1982, p. 66.
25. Cour Internationale de Justice: *Certaines dépenses des Nations Unies Recueil*. 1962, p. 257.
26. Di Blase, A. Sulla responsabilità internazionale per attività dell'ONU. *R.D.I.*, 1974, pp. 279-280; Pérez González, M. Las organizaciones internacionales y el derecho de la responsabilidad: Anteproyecto de ponencia. XIV Congreso del I.H.L.A.D.I., p. 13 col. izqd.
27. De inconstitucional la califica Reuter, P. *Derecho Internacional Público*. Barcelona, ed. Bosch, reimpresión 1984, p. 426; Jiménez de Arechaga, A., *op. cit.*, pp. 155-156 señala cómo el TIJ «evitó cuidadosamente hacer mención alguna de esta resolución en su opinión consultiva». Más adelante, sin embargo, matiza que «la parte esencial de la resolución "Acción Unida para la Paz" quedó así seriamente afectada por la opinión consultiva de la Corte» [p. 156].
28. Kelsen, H. El futuro de la seguridad colectiva. *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico. Noviembre-Diciembre, 1951*, pp. 83-96. Citado por Miaja, A. *Introducción al Derecho Internacional Público*. Madrid, 7ª ed. Atlas, p. 667.
29. Carrillo Salcedo, J.A. *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 72-74.
30. Rodríguez Carrión, A.J. *Uso de la fuerza... op. cit.*, pp. 359-360.
31. Jiménez de Arechaga, E., *op. cit.*, p. 165.

32. Manin, Ph. *L'organisation des Nations Unies et le maintien de la paix. Le respect du consentement de l'état*. Paris, L.G.D.J., 1971, p. 106.
33. Chaumont, Ch. La situation juridique des Etats membres à l'égard de la Force d'urgence des Nations Unies. *A.F.D.I.*, 1958, pp. 399-439.
34. *Repertorio de la práctica de las N.U.*, Suppl. 3, vol. IV, 1983, pp. 56-95.
35. C.I.J. *Certaines dépenses des Nations Unies. Recueil*, 1962.
36. Rodríguez Carrión, A.J. United Nations Force in Cyprus: and uncertain case of peace-keeping. En *United Nations Peace-Keeping*, editado por Cassese, A., pp. 155-181.
37. Thierry, H., *op. cit.*, p. 526; Akehurst, M., *op. cit.*, pp. 278-279.
38. Thierry, H. L'accord israélo-egyptien du 4 septembre 1975. *A.F.D.I.*, 1975, pp. 45 a 64; Jiménez de Arechaga, E., *op. cit.*, p. 164.
39. ONU. *Crónica Mensual, junio 1974*, pp. 28 a 30; sobre ésta y la siguiente operación véase Remiro Brotons, A. *Derecho Internacional público, I. Principios fundamentales*. Madrid, Tecnos, 1983, pp. 200 a 207.
40. Véanse, al respecto, las ambiguas manifestaciones, en 1979, de Waldheim (*Memoria del Secretario General*, 1979), Doc. A/34/1, punto IV, párrafos 4º y 6º. Puede verse en Carrillo Salcedo, J.A. *Textos básicos de Naciones Unidas*. Madrid, Tecnos, 2º ed., 1982, pp. 379 y 380.
41. Informe del Secretario General y del Presidente de la Asamblea General al Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Doc. A/AC.121/4, de 31 de Mayo de 1965, reproducido en Carrillo, J.A., *Textos Básicos de Naciones Unidas, Op. Cit.*, p. 365 y ss. En lo sucesivo se cita como *Informe, Cit.*, y por la p. correspondiente a su reproducción en *Textos... Cit.*
42. *Informe cit.*, p. 366.
43. *Informe cit.*, p. 367.
44. *Informe cit.*, p. 370.
45. Di Blase, A. The role of the host State's consent with regard to non-coercive actions by United Nations. En: Cassese, A., *United Nations Peace-Keeping, Op. cit.*, pp. 55-84; Higgins, R. A General assessment of United Nations Peace-Keeping. En: Cassese, A., *Op. cit.*, pp. 4-7; Arnon, Y., The United Nations Peace-Keeping Operations of the Middle East from 1965 to 1976. En: Cassese, A., *Op. cit.*, pp. 205-209; Manin, Ph., *Op. cit.*, especialmente, pp. 94-99; Virally, M. *Op. cit.*, pp. 489-490.
46. Reuter, P., *Derecho Internacional Público, Op. cit.*, p. 425; Akehurst, M., *Op. cit.*, p. 278.
47. Jiménez de Arechaga, E., *Op. cit.*, pp. 162 y 163, relacionándolo con la tesis de las competencias implícitas, o poderes implícitos de los Órganos de Naciones Unidas y el Dictamen de 11 de abril de 1949 del TIJ.
48. Remiro, A., *Op. cit.*, pp. 204-205, y 206 inciso final.
49. *Ibidem*, p. 200.
50. Virally, M., *Op. cit.*, pp. 518-519, recuerda cómo fue descartada su alegación, entre otros en asuntos relativos a uso de la fuerza y descolonización.
51. Bou Malhab Atallah, D. La question du Liban: problème sociopolitique ou geopolitique? *AFDI* 1983, pp. 151 a 160.
52. Resolución 542 (1983), de 23 del XI de 1983, sobre la lucha interna de la OLP en el Norte del Líbano. Resolución 564 (1985), de 31 de mayo de 1985 por la que se pide que se ponga término a los actos de violencia contra la población civil y los campamentos de refugiados palestinos.
53. Resolución 540 (1983) de 31.X-1983, en la que se condena el ataque a objetivos civiles, afirma el derecho a la libre navegación por el Golfo Pérsico, y pide al S.G. que continúe su labor de mediación entre los contendientes. Decisiones de 5 y 15 de marzo de 1985, y de 25 de abril de 1985, en las que se solicita la suspensión de ataques contra la población civil, y se condena enérgicamente el uso de armas químicas y las violaciones de derecho humanitario.
54. Resolución 530 (1983), de 19 de mayo de 1983 en la que se encomia la labor del Grupo de Contadora. Resolución 562 (1985) de 10 de mayo de 1985, en la que se apoya la labor del Grupo de Contadora y se insta a los Estados a que se abstengan de tomar medidas que puedan perjudicar su labor.
55. Resoluciones 532 (1983), de 31 de mayo de 1983 y 539 (1983) de 28 de Octubre de 1983, en la que se califica de «ilegal» la ocupación del territorio namibiano por Sudáfrica, se insta a un alto el fuego y se condena la vinculación efectuada entre la presencia de soldados cubanos en Angola y la concesión de la independencia a Namibia.
56. Resoluciones 533 (1983), de 7-VI-1983 y 535 (1983), de 29-VI-1983, en la que se solicita el indulto de condenados a muerte en Sudáfrica. Resolución 545 (1983), de 20 de diciembre de 1983, en la que se condena la intervención militar de Sudáfrica en Angola, se afirma la existencia de una violación territorial que pone en peligro la paz y la seguridad internacional, y sin embargo, únicamente «se exige la retirada de las tropas sudafricanas» y se «considera» que Angola tiene derecho a una indemnización. Decisiones de 20 de agosto, y 17 de octubre de 1985, por las que se pide la revisión de condenas a muerte y se condena el *apartheid*. Resolución 560 (1985), de 12 de marzo de 1985, por la que se condena el asesinato de opositores al *apartheid*. Resoluciones 567 (1985), de 20 de junio de

1985, y 568 (1985), de 21 de junio de 1985 en relación con las agresiones de Sudáfrica contra Angola y Botswana respectivamente, en las que, aunque se califican los hechos de acto de agresión no se extrae del calificativo ninguna consecuencia.

57. Resolución 579 (1985), de 18 de diciembre de 1985, en la que se condena el secuestro del buque *Achille Lauro* por una facción terrorista palestina, y se solicita la puesta en libertad de los rehenes. Véase sobre este tema: Pancracio, J.P., *L'affaire de L'Achille Lauro et le droit international*, *AFDI*, 1985, pp. 221-236.

58. Resolución 552 (1984), de 1 de junio de 1984, en la que constata que los ataques iraníes contra buques comerciales constituyen «una amenaza para la seguridad y estabilidad y tienen graves consecuencias para la paz», decidiendo reunirse, en su caso, para tomar medidas más eficaces.

59. Resolución 556 (1985), de 19 de junio de 1985, en la que se condena el nombramiento de un gobierno provisional namibiano, se afirma su nulidad y se insta a su no reconocimiento. Advierte enérgicamente a Sudáfrica de que si no coopera, el Consejo se verá obligado a tomar medidas conforme al Cap. VII, e insta a los Estados miembros a la adopción de «medidas voluntarias» contra este país.

60. Resolución 546 (1984), de 6 de enero de 1984 en la que, tras el bombardeo de Angola por Sudáfrica, y «consciente de la necesidad de tomar medidas eficaces», reafirma el derecho de Angola a utilizar la legítima defensa, y solicita a los Estados miembros que le presten ayuda y asistencia. [Como puede verse el mecanismo es similar al de las resoluciones iniciales en Corea, pero ni se establece un mando, ni se regula la composición de la fuerza, ni el carácter de la actuación de la misma.] Las Resoluciones 556 y 558 (1985), 23 de octubre y 13 de diciembre de 1984 respectivamente instan al no reconocimiento del resultado de las elecciones, y a la ayuda al pueblo sudafricano en su lucha por la independencia.

61. Resolución 541 (1983), de 18 de noviembre de 1983 en la que deplora la proclamación del pretendido Estado independiente de Chipre Septentrional, considera el acto carente de validez jurídica, y exhorta a los Estados miembros a su no reconocimiento.

62. Resolución 573 (1985), de 4 de Octubre de 1985, en la que se califica el «raid» israelí de acto de agresión y de amenaza a la paz, se «condena enérgicamente el acto de agresión armada», y se «insta a los Estados miembros a que tomen medidas para disuadir a Israel a recurrir a tales actos».

63. Resoluciones 529 (1983) de 18 de enero de 1983, 536 (1983) de 18 de julio de 1983, y 583 (1983) de 18 de octubre de 1983, en las que «respondiendo a la solicitud del Gobierno del Líbano se proroga durante tres o seis meses, respectivamente, el mandato de la FPNUL». Resoluciones 531 y 543 (1983), de 26 de mayo y 29 de noviembre de 1983 respectivamente, en las que se proroga por seis meses el mandato de la FNUOS. Resoluciones 534 y 544 (1983), de 15 de junio y 15 de diciembre de 1983 por las que se proroga por seis meses el mandato de la FNUMP en Chipre. Resoluciones 549, 555, 551 y 557 (1984) de 19 de junio y diciembre, y de mayo y noviembre, por las que se proroga por seis meses el mandato de la FPNUL y FNUOS respectivamente. Resoluciones 553 y 559 (1984) de 15 de junio y 14 de diciembre de 1984 por la que se proroga el mandato de la FNUMPCH. Resoluciones 561 y 575, 563 y 576 (1985) de 17 de abril y 17 de octubre; 21 de mayo y 21 de noviembre respectivamente. Prórroga mandatos FPNUL y FNUOS. Resoluciones 565 y 578 (1985) respectivamente. Prórroga de la FNUMPCH.

64. Dentro de la jerga del Consejo de Seguridad, el término *decisión* se viene utilizando actualmente para designar algo muy diferente de lo previsto en determinados artículos de la Carta. En el presente viene a designar a un tipo de acto jurídico, empleado tanto para cuestiones de procedimiento como de no procedimiento, que consiste en una *declaración* del Presidente del Consejo, tras realizar unas *consultas oficiosas* con el resto de los representantes, constatando la existencia de un acuerdo. Con ello parece, a primera vista, eludirse la posibilidad del ejercicio del veto. Puede verse un comentario a esta práctica en Smouts, M.C., *Réflexions sur les méthodes de travail du Conseil de Sécurité*, *AFDI*, 1982, pp. 601 a 612, especialmente. Sin embargo, esta autora parece poner de relieve la escasa eficacia que, con aquel fin, consiguen estas nuevas técnicas procedimentales.

65. Véase, por ejemplo, la Memoria de K. Waldheim como Secretario General en 1979. (Doc. A/34/1, reproducida en Carrillo, J.A., *Textos Básicos...*, *Op. cit.*, pp. 379-382), donde se incluye la referencia al Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina (ONUVT). Puede verse, en relación con este tema, la historia completa del UNOGIL, Grupo de Observadores creado en Líbano en 1958 en Fogany, I., *The evaluation of United Nations Peace-Keeping Operations*, *BYBIL*, 1986, pp. 357 a 369. En Namibia estuvo en proyecto la creación de un Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición (GANUPT), que no llegó nunca a crearse. Véase la Memoria del Secretario General de 1979, punto IV, [p. 379 en *Textos...*, *Op. cit.*]. Tiene también considerable interés la creación, tras los acuerdos de Camp-David en 1979, de la Fuerza Internacional del Sinaí, Grupo de Observadores creado al margen de la ONU, precisamente por la oposición de los países árabes a la aceptación de una paz parcial entre Israel y uno de ellos. Consecuentemente se opusieron en el seno de la Organización al establecimiento de cualquier nuevo órgano de Naciones Unidas tras la retirada de la segunda FENU, y los tres estados signatarios del acuerdo establecieron por su

cuenta el referido Grupo. Véase Lucchini, L. *La Force International du Sinai: Le Maintien de la Paix sans l'ONU*, AFDI 1983, pp. 121 a 136.

66. Véase el Texto de la *Declaración del Gobierno Español sobre la proclamación de independencia de la comunidad turca de Chipre*, de 16 de noviembre de 1983 en: *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior española*, M.A.E., 1983, p. 840, en la que «deplora la proclamación unilateral de independencia» y la califica de «atentado contra la integridad y unidad de Chipre».

67. Véase nota 63.

68. Véanse, p.e., los Informes del S.G. al C. de S. de 11 de diciembre de 1981 y 10 de junio de 1982 respectivamente, resumidos en el Informe del Consejo a la Asamblea General, correspondiente al período 1981-1982, pp. 5 y 13, respectivamente, y sobre todo el Informe del S.G. de 13 de agosto de 1982, p. 13.

69. La Resolución 498 (1981) del Consejo de Seguridad, aprobada el 18 de diciembre de 1981, en su 2320ª sesión, por 13 votos a favor y dos abstenciones (RDA y URSS) decidía, en su punto I, c) «a solicitud del Gobierno del Líbano, establecer inmediatamente, bajo su autoridad, una fuerza provisional de las Naciones Unidas para el Líbano meridional con el fin de confirmar el retiro de las fuerzas israelíes, restaurar la paz y seguridad internacionales y ayudar al Gobierno del Líbano a asegurar el restablecimiento de su autoridad en la zona...». Al propio tiempo, decidía en su punto 8 renovar el mandato de la FPNUL por seis meses, o sea, hasta el 19 de junio de 1982. La primera de las referidas fuerzas no se llegó a constituir.

El momento de la necesaria renovación del mandato de la FPNUL coincide con el del cerco de Beirut por parte del ejército israelí. El Gobierno libanés carece en aquellos momentos de la más mínima autoridad efectiva en la zona. A comienzos de junio se suceden con rapidez los acontecimientos, y el día antes de la expiración del mandato de la Fuerza, en su 2379ª sesión, el Consejo, por 13 votos a favor y con las abstenciones de Polonia y la URSS, aprueba su Resolución 511 (1982) en la que «1. Decide, como medida provisional, prorrogar el mandato actual de la FPNUL por un período de dos meses, es decir, hasta el 19 de agosto de 1982». La *ausencia de solicitud del Gobierno libanés* quiebra así la práctica bien establecida desde 1964, y supone una vía de actuación ligeramente más audaz que, sin llegar, por supuesto, a la acción coercitiva, parece indicar una mayor voluntad de actuación de sus funciones por parte del Órgano. No obstante, el veto de los EEUU en la siguiente resolución impide la continuación de esta línea hacia extremos más audaces.

El 19 de junio se aprobó por unanimidad el proyecto de resolución 512, en cuyo punto 6 se pedía al S.G. que estacionase observadores militares alrededor de Beirut, y en cuyo punto 7, se pedía al S.G. «que estudie toda petición del Gobierno del Líbano encaminada al establecimiento de una fuerza de las Naciones Unidas que, en el marco de la aplicación de los párrafos precedentes, podría tomar posiciones junto a las fuerzas libanesas de interposición». No fue necesario esperar a saber si tal petición se podía producir o no, puesto que el veto de los EEUU impidió la aprobación de tan «atrevida resolución».

A finales de julio, un proyecto de resolución patrocinado por Francia y Egipto (S/15317), en el que se matizaba y suavizaba la propuesta anterior no llegó a ser discutido, y dos días antes de la expiración del nuevo período provisional, o sea, el 17 de agosto, se aprueba la Resolución 519 (1982), igualmente con las abstenciones de Polonia y la URSS, en la que, *de nuevo sin que exista solicitud del Gobierno libanés*, el Consejo «habiendo estudiado... el Informe del Secretario General sobre la FPNUL... y tomando nota... de los deseos del Gobierno del Líbano expuestos en dicho informe...», decide prorrogar por otro período provisional de dos meses el mandato de la FPNUL.

70. Leben, Ch. *Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions a l'illicite dans la société internationale*. AFDI 1982, pp. 10-77, especialmente, pp. 31 a 33.

71. Res. 38/3, de 27 de octubre de 1983; Res. 39/5, de 30 de octubre de 1984; Res. 40/7 de 5 de noviembre de 1985. En todas ellas se reitera la convicción de la A.G. de la necesidad del retiro de las fuerzas extranjeras (vietnamitas) de Camboya, y se exhorta a los Estados a su cumplimiento. Se trata pues de la típica resolución que Remiro ha calificado de «repetitoria», pues su contenido se viene reiterando desde el 34º período de sesiones (1979), prácticamente sin variación.

72. Res. 38/7 de 2 de noviembre de 1983, en la que «insta a la cesación inmediata de la intervención armada y a la retirada inmediata de las tropas extranjeras de Granada».

Véase al respecto el completo informe del Secretario General (A/30/568), de 6 de noviembre de 1983 en el que se precisan los datos relativos a la Fuerza para el Mantenimiento de la Paz en el Caribe, proveniente de siete países de la conocida Organización de Estados del Caribe Oriental y que agrupa a 300 soldados bajo el mando del jamaicano coronel K. Barnes. La «Reggae Force» estaba, sin embargo, apoyada por una «agrupación táctica» de 8.000 marines estadounidenses.

Véase la *Nota Oficial del Gobierno Español sobre la situación en la isla caribeña de Granada*, de 26 de octubre de 1983, en la que se califican los hechos de «intervención militar de fuerzas extranjeras» y de «injerencia en asuntos internos», en: *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española*, MAE 1983, p. 743.

73. Res. 38/10, de 11 de noviembre de 1983, en la que se «condenan los actos de agresión», en especial «los ataques lanzados desde el exterior y dirigidos contra instalaciones estratégicas de Nicaragua»; Res. 39/4, de 26 de octubre de 1984, en la que se insta a los Estados implicados a favorecer la labor pacificadora del Grupo de Contadora.

74. Res. 38/12 de 16 de noviembre de 1983; Res. 39/6 de 1 de noviembre de 1984; Res. 40/21 de 27 de noviembre de 1981, en todas las cuales, con una u otra terminología se insta a las partes a que negocien de buena fe y arreglen pacíficamente sus diferencias.

75. Res. 38/13, de 21 de noviembre de 1983 en la que se pide a Francia la devolución de la isla comorana de Mayotte al conjunto constituido por la República Federal Islámica de las Comoras.

76. Res. 38/29 de 23 de noviembre de 1983; Res. 39/13 de 15 de noviembre de 1984; Res. 40/12 de 13 de noviembre de 1985 en las cuales se pide el retiro inmediato de las «tropas extranjeras» que allí se hallan desde 1980.

77. Res. 39/71 de 12 de diciembre de 1984.

78. Res. 38/9, de 10 de noviembre de 1983, en la que se califican los hechos de «agresión y violación de la Carta». Res. 39/14, de 12 de diciembre de 1984, en la que constata la amenaza israelí de seguir destruyendo instalaciones semejantes en el futuro y pide al Consejo «que considere las medidas necesarias para garantizar que Israel acate la Res. 487 (1981) del Consejo», y disuadirle de repetir su ataque. Res. 40/6 de 1 de noviembre de 1985 de contenido prácticamente idéntico a la anterior.

79. Res. 38/53, de 5 de diciembre de 1983 en la que se recomienda la adopción de sanciones contra Sudafrica a los Estados miembros y al Consejo de Seguridad, existiendo una larga lista (apartados A a K) de sanciones propuestas que incluyen embargo de armas, petróleo, inversiones y créditos, etc.; Res. 39/2, de 28 de septiembre de 1984; 39/72 de 13 de diciembre de 1984, en las que se pide al C. de S. que examine la nueva constitución sudafricana y se solicita del C. de S. la adopción de medidas con arreglo al Capítulo VII, y de «medidas internacionales concertadas para la eliminación del *apartheid*»; Res. 40/94, de 10 de octubre de 1985 en la que de nuevo se insta al Consejo a la adopción de sanciones.

80. Res. 40/97 de 13 de diciembre de 1985 en la que se pide al Consejo que ejerza su autoridad con respecto a la aplicación de sus resoluciones a fin de lograr la independencia de Namibia.

81. Res. ES-6/2, de 14 de enero de 1980.

82. Res. ES-9/1, de 8 de febrero de 1982. Respecto a estas dos resoluciones de emergencia véase Guilhaudis, J.F., *Considerations sur la pratique de l'Union pour le maintien de la Paix*, *AFDI* 1981, pp. 382-391; Reicher, H., *The Uniting for Peace resolution and the Thirtieth Anniversary of its Passage*, *Columbia Journal of Transnational Law*, 1981, pp. 1-49. En general, Mourgeon, P.: *Les sessions peu ordinaires de l'Assemblée Générale*, *AFDI* 1979, pp. 491-499.

83. De Sola, M., Naciones Unidas y el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales: Unas reflexiones con motivo de su cuarenta aniversario, en: ONU año XL, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1987, pp. 107-121, en concreto p. 108.

84. Véase la Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización. A.G. Doc. Of. 37º per. ses., Supp. nº 1 (A/37/1), pp. 2-4.

85. «A fin de desempeñar efectivamente el papel preventivo previsto para el Secretario General en el art. 99, me propongo hacer más amplia y más sistemática la capacidad de investigar los hechos en las zonas de posible conflicto. Ese propósito, naturalmente, se llevará a cabo en estrecha coordinación con el Consejo. Por su parte, el propio Consejo podría idear procedimientos más rápidos y expeditivos para enviar misiones investigadoras o de buenos oficios, observadores militares o civiles o algún tipo de presencia de las Naciones Unidas a las zonas de posible conflicto.»

En un trabajo posterior, el propio S.G. desarrolla estas ideas. Véase Pérez de Cuéllar, J., *Le rôle du Secrétaire Général des Nations Unies*, *RGDIP* 1985, p. 233 y ss. En términos más generales, sobre las facultades del S.G.: Stein, E., Mr. Hammarskjöld, the Charter Law and the future role of the United Nations Secretary General; *AJIL* 1982, p. 9 y ss.

Los propios órganos de la Organización, sin embargo, no puede decirse que hayan acogido con entusiasmo las bienintencionadas propuestas del S.G. Así, p.ej., en relación con la «Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales» adoptada por la A.G. por Res. 37/10 de 15 de noviembre de 1982 hay que coincidir con Mariño, F. (Solución pacífica de controversias por órganos políticos de Naciones Unidas, en: ONU año XL, *RFDUC* 1986, pp. 155-186, en concreto, p. 179) en que el texto de la misma es «notoriamente parco» por lo que respecta a la descripción de las funciones del S.G. en ese campo.

Del mismo modo, cuando en 1983 el Consejo de Seguridad realiza el examen de la Memoria del S.G. del año anterior, tras 18 reuniones destinadas a consultas oficiales se limita el 12 de septiembre de 1983 a la adopción de una *decisión* en la que se afirma que las «valiosas e interesantes ideas» del S.G. requerían un «análisis cuidadoso» y un estudio más detallado. (Informe del C. de S. a la A.G., 1983, p. 23. La signatura de la *decisión* es S/15971).

86. El 1 de octubre de 1982 el representante del Líbano en Naciones Unidas transmitió por carta

(S/15445) la petición de su Gobierno para que se efectuase el despliegue de una Fuerza Multinacional en Beirut, contando con la aceptación de los EEUU, Francia e Italia. La Fuerza estaría compuesta de 3.500 hombres y su período de actuación sería limitado.

De hecho, a la luz del completo trabajo de Brouillet, A., *La Force Multinationale d'interposition à Beyrouth* (AFDI, 1982, pp. 293-335), puede verse cómo su período de funcionamiento se redujo a poco más de tres semanas, durante las cuales cumplió su objetivo permitiendo la salida de la ciudad rodeada de más de 11.000 combatientes palestinos. Tres días después de la retirada de la Fuerza se produjo el genocidio de Sabra y Chatila.

Técnicamente la Fuerza fue constituida por medio de tres acuerdos bilaterales entre el Líbano y los tres Estados proveedores de contingentes armados. La Fuerza tenía una misión acordada entre los Estados partes, pero cada grupo militar estaba bajo el mando de su propio país. La Fuerza estaba basada también en el principio del consentimiento del Estado territorial, de modo que expresamente se recogía la posibilidad de su retirada a petición del Gobierno libanés. (Brouillet, A., pp. 313-317.)

Tras las matanzas en los campos de refugiados palestinos fue constituida una segunda Fuerza Multinacional, cuyo mandato duró desde el 24 de septiembre de 1982 hasta el 31 de marzo de 1984. (Brouillet, A., *La seconde Force Multinationale à Beyrouth*, AFDI 1985, pp. 115-165). La composición de esta segunda Fuerza fue idéntica a la primera y su misión principal, desarrollada sobre todo por los contingentes británico y francés, fue la protección de los campos de refugiados palestinos.

87. A.G. Doc. Of. 39º per. ses., Supp. nº 1, [A/39/1], p. 3.

88. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización. A/40/1. Naciones Unidas Nueva York, 1985, p. 220.

89. Conviene tener en cuenta que, además de los que a continuación se reseñan hay otros en los que la Organización no ha podido actuar ni siquiera a nivel simbólico. Valga como ejemplo el asunto del Chad, entre Francia y Libia. Véase Alibert, Ch., *L'Affaire du Tchad*, RGDIP, 1986/2, pp. 345-406.

90. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización. A.G. Doc. Of. 41º per. ses. Supp. nº 1 [A/41/1], pp. 1-3. Recuérdese que el alto el fuego entre Irán e Irak es de 19 de julio de 1988.

91. Así la ha cualificado Apollis, G., *Le Règlement de l'affaire du «Rainbow Warrior»*, RGDIP 1987/1, pp. 10-43.

92. El S.G. ha intentado, pacientemente, vías indirectas de penetración de sus ideas, como la del Grupo de Trabajo del Comité Especial para mejorar la eficacia del principio de la no utilización de la fuerza en las relaciones internacionales, que, en su sesión de 13 de febrero de 1986 examina un documento de trabajo elaborado por Elaraby basado en las ideas de Pérez de Cuéllar [A.G. Doc. Of. 41º per. ses. supp. nº 41 [A/41/41]. N.U. 1986, pp. 12 y 13], pero el C. de S. sigue limitándose a afirmar que tales propuestas necesitan un examen más detallado [véase la decisión de 29 de agosto de 1985, C. de S. S/INF/41, 40º per. ses. p. 20].

93. Pueden verse al respecto, Halberstam, M., *Excluding Israel from the General Assembly by a rejection of its credentials*, AJIL 1984, pp. 179-182. Flauss, J.F., y Singer, Ph., *La verification des pouvoirs à l'Assemblée Générale des Nations Unies*, AFDI 1985, pp. 620-652.

94. Esa es la opinión de Virally, M., en *Panorama du Droit International Contemporain. Cours Générale de Droit International Public*, RCADI 1983, Vol. V, To. 183 (en concreto, p. 295 y nota 106).

95. Según *El País* de 15 de diciembre de 1985, el déficit de la FINUL ascendía a 250 millones de dólares. Téngase en cuenta que la aportación anual de los EEUU a la FINUL por aquellas fechas era de 36 millones de dólares, y que la nota de prensa informaba acerca de la decisión del Congreso norteamericano de reducirla a la mitad, presionado por el lobby judío. Una información más exacta fijaba el déficit en 237,7 millones. La posterior reacción soviética ha sido curiosa, pues aunque globalmente es aún deudora de una partida de 152 millones, anunció que comenzaría a pagar su parte correspondiente (18 millones anuales) de los gastos de la FINUL. En las mismas fechas, el déficit de la FNUMP era de 134 millones de dólares, pese a que en Chipre el mecanismo de pago era únicamente el de las contribuciones voluntarias. [United Nations Association of The United States of America, *Issues before the 41st General Assembly of the United Nations*, pp. 4 y 43]. El déficit acumulado por las tres operaciones que actualmente funcionan debe ser, por tanto superior a 400 millones de dólares, y eso, en unas fechas en las que los EEUU retienen el pago de su cuota anual a la Organización, puede ser un argumento de peso para no prorrogar el mandato de dos operaciones fracasadas.