

Naciones Unidas y mantenimiento de la paz en la época de la distensión

por **D. José Antonio Pastor Ridruejo**

*Conferencia pronunciada
el 23 de noviembre de 1995*

Forum Deusto

Naciones Unidas y mantenimiento de la paz en la época de la distensión

por D. José Antonio Pastor Ridruejo*

1. Presentación

Con motivo de la celebración del cincuentenario de las Naciones Unidas, el Presidente de Bosnia-Herzegovina, Alija Izetbegovic, profirió en su discurso (del 24 de octubre de 1995) un duro reproche contra la Organización Mundial:

«Las Naciones Unidas actuaron eficazmente al detener la crisis del Golfo. Desafortunadamente, esta eficacia no se ha repetido en el caso de la agresión contra mi país. El precio de la duda ha sido enorme. Mi pueblo ha pagado ese precio.»

Entiendo que las palabras del presidente bosnio son un claro reflejo de las líneas maestras de actuación de las Naciones Unidas en la época de la distensión, es decir durante los años transcurridos en esta década final del milenio: acción en unos casos, inacción en otros, o si se quiere,

* José Antonio Pastor Ridruejo nació en Zaragoza, por cuya Universidad se doctoró en Derecho con premio extraordinario en 1959, tras una licenciatura coronada también por el premio extraordinario. En 1960 obtuvo el Diploma de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, donde ha impartido cursos desde 1971. Pastor Ridruejo es Catedrático de Derecho Internacional Público en la Universidad Complutense de Madrid. Es también Jefe de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores desde 1986, y Presidente del Real Instituto de Estudios Europeos. Entre 1981 y 1992 fue Representante Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para El Salvador. Ha formado parte de la Delegación de España en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (1973-1982), en la Asamblea General de Naciones Unidas (VI Comisión) y en muchos otros foros internacionales. Entre sus publicaciones podemos mencionar: *La Protección a la población civil en tiempo de guerra*; *La explotación de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional*; *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, y múltiples ponencias y publicaciones en revistas especializadas.

doble rasero, doble moral o doble standar, y ello en perjuicio notorio de la credibilidad de la Organización Mundial. Pues bien, lo que me propongo en esta conferencia es justamente el análisis de esas líneas maestras, de sus causas y consecuencias, y de sus perspectivas de futuro. Pero como el futuro sólo se entiende a partir del presente, y éste a partir del pasado, empiezo mi disertación con una breve referencia al lugar que ocupa el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales entre las funciones de las Naciones Unidas y a la acción que realmente llevó a cabo en este terreno durante la época de la guerra fría.

2. El mantenimiento de la paz durante la época de la guerra fría

Es bien sabido que, en el curso de la II Guerra Mundial, la Organización de Naciones Unidas se concibió originariamente como una coalición bélica de los aliados frente a los países del Eje pero que, sabiamente, la idea se transformó en seguida en un proyecto de paz. Importaba ganar la guerra pero interesaba también, de cara al futuro, asegurar la paz. Y, efectivamente, las primeras palabras del preámbulo de la Carta —adoptada hace ahora justamente cincuenta años— enuncian la determinación firme de los pueblos de los Estados fundadores de «preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra». A su vez, el primer propósito que se declara en el artículo 1 es el de «mantener la paz y seguridad internacionales». Pero el carácter fundamental de este propósito no sólo consta en la Carta. También lo tiene en la percepción de la opinión pública mundial pues, a fin de cuentas, el juicio que a dicha opinión merece la Organización de Naciones Unidas está determinado por el mayor o menor grado de eficacia en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Comprobaremos a lo largo de la conferencia la exactitud de esta afirmación.

Y es importante señalar que la Carta no se limitó a dejar constancia del carácter primordial del propósito que nos ocupa —el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales— sino que también enunció la norma que prohíbe a los Estados el uso y amenaza de la fuerza (art. 2-4) y, además, con el objeto de asegurar el cumplimiento de la norma, articuló en su capítulo VII un mecanismo institucional. Así, la Carta atribuyó al Consejo de Seguridad la responsabilidad principal en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (art. 25) y a tal efecto le habilitó para determinar la existencia de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión y le autorizó asimismo a imponer sanciones, incluida la utilización de la fuerza armada, al Estado responsable (arts. 39 y siguientes, capítulo VII). En suma, en el terreno del manteni-

miento de la paz, la Carta quiso hacer del Consejo de Seguridad un embrión o germen de gobierno mundial. Y de ahí que esta conferencia tenga como primer y principal protagonista al Consejo de Seguridad.

Pero las potencias invitantes en la Conferencia de San Francisco —los grandes vencedores de la II Guerra Mundial que luego se iban a convertir en miembros permanentes del repetido Consejo de Seguridad— supeditaron el funcionamiento del sistema a un supuesto político preciso: que se diese la unanimidad entre ellos. Se pretendía evitar de tal modo que el sistema actuara contra una superpotencia o una gran potencia. Y a tal fin, los repetidos Estados —Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido, Francia y China— se asignaron un puesto permanente en el Consejo de Seguridad y se atribuyeron además un derecho de veto para cuestiones sustantivas o de fondo. Ninguna decisión adoptaría el Consejo que no fuese consentida por todos los miembros permanentes. Derecho de veto que ha sido objeto de severas críticas pero que, a mi juicio y desde una perspectiva realista, absolutamente política, merece globalmente un juicio positivo. No era ni es concebible en el orden de los hechos que las Naciones Unidas actúen contra una superpotencia o gran potencia sin riesgo grave de su propia desaparición, o al menos de caída en la más nociva ineficiencia o en el más profundo de los descréditos, e incluso de escalada hacia una guerra nuclear de carácter mundial. El derecho de veto se concebía así como un salvavidas, como una garantía de pervivencia, de las Naciones Unidas. En cualquier caso los hechos están demostrando hoy que el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo no es la causa de la ineficiencia de la Organización, observación ésta de la mayor importancia y sobre la que volveremos más adelante.

También es sabido que a poco de terminada la II Guerra Mundial se desvanece la alianza entre los enemigos del Eje y se instaura en su lugar la situación de la llamada guerra fría y la dialéctica bipolar. Sin entrar en innecesarios detalles sobre estos acontecimientos históricos, que son bien conocidos, señalaré que desaparece así el supuesto político del que habían partido los redactores de la Carta para una eficaz actuación de las Naciones Unidas en orden al mantenimiento de la paz, a saber, la unanimidad entre los miembros permanentes del Consejo. De tal modo, el sistema ideado en Yalta y San Francisco no podía funcionar y, de hecho, no funcionó durante el largo período de la guerra fría. Dada la situación hegemónica de las superpotencias USA y URSS —los dos polos de poder—, ocurría que todos los conflictos afectaban de uno u otro modo a los intereses de esas superpotencias y, así, el veto o la amenaza de veto paralizaron el sistema. Sólo con ocasión de la in-

vasión de Corea del Sur por fuerzas de su vecino del norte pudo adoptar el Consejo de Seguridad la resolución 83 (de 27 de junio de 1950) por la que autorizaba una acción coercitiva de las contempladas en el cap. VII de la Carta, aunque ello se debió a la no asistencia a sus sesiones del delegado soviético en protesta por el hecho de que la representación china estuviese asegurada por delegados enemigos de la China nacionalista y no por los de entonces amigos de la República Popular.

Es verdad que no estalló la temida III Guerra Mundial, pero ello no se debió a la acción de las Naciones Unidas sino a la conciencia que tenían los líderes de los bloques antagónicos de que de semejante confrontación, que sin duda alguna hubiese sido termonuclear, no sólo no hubiesen salido vencedores, sino sólo perdedores.

No sería justo omitir, sin embargo, que la presión de los acontecimientos determinó ya en el período de la guerra fría la aparición de un tipo diferente de acción de las Naciones Unidas, no contemplado en el articulado de la Carta. Se trata de las operaciones de mantenimiento de la paz, cuyas líneas básicas consisten en el envío de fuerzas militares (los cascos azules en terminología de los medios de comunicación), que actúan con el consentimiento del Estado territorial y cuya función principal era la de evitar o amortiguar conflictos, pero sin carácter coercitivo alguno. La actuación de estas fuerzas tuvo lugar no sólo en el período más álgido de la guerra fría (década de los cincuenta y los sesenta, Oriente Medio, Congo, Líbano, Chipre y otras) sino también en sus postrimerías, esto es, cuando finalizaba la década de los ochenta y asomaba ya la distensión (Namibia, Angola, América Central, El Salvador, Camboya y Mozambique). En uno y otro período la acción de las fuerzas de mantenimiento de la paz merece en su conjunto una valoración favorable, aunque más, a mi juicio, las de la segunda fase porque en muchos casos la acción no sólo ha sido militar sino multifuncional. En el caso de ONUSAL (misión para El Salvador), por ejemplo, la misión de las Naciones Unidas se encargaba no sólo de velar por el cese del fuego y el desarme, sino también por la pureza del proceso de elecciones legislativas e incluso por el respeto de los derechos humanos.

Pero lo que importa destacar desde una perspectiva global es que durante el largo período de la guerra fría la no realización del supuesto político contemplado en Yalta y San Francisco —la unanimidad entre las superpotencias y las grandes potencias— determinó que la Organización de Naciones Unidas fracasase en su cometido primordial de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. La existencia de cerca de 200 conflictos armados atestigua de manera cruel este fracaso

y explica la mala imagen de la Organización Mundial en la opinión pública internacional.

3. La actuación de las Naciones Unidas en el inicio de la década de los noventa: el Nuevo Orden Mundial del presidente Bush

Si a la bipolaridad reinante durante el período de la guerra fría se achacaban tantos males en el funcionamiento de las Naciones Unidas, parecería que la desaparición de la tensión entre los polos iba a potenciar el cumplimiento por la Organización Mundial de su función de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Pero ¿ha sido así? ¿Está comportando la distensión de la década de los 90 el restablecimiento del supuesto político convenido en las reuniones de Yalta y San Francisco y por tanto la actuación eficaz de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz? ¿Estamos realmente en una época más segura que la anterior de la guerra fría?

Así ocurrió al menos en un primer momento, el correspondiente al inicio de la década de los noventa, con ocasión de la Guerra del Golfo del invierno de 1991, cuando aún existía la Unión Soviética. Vamos a verlo.

Efectivamente, y como nadie ignora, el día 1 de agosto de 1990, en una operación militar que no dejaba de recordar la *blitzkrieg* del III Reich, las fuerzas iraquíes de Sadan Hussein invaden Kuwait y este comportamiento, claramente contrario a la Carta de las Naciones Unidas y en particular al artículo 2.4. da lugar a una intensa actividad del Consejo de Seguridad que se plasma en un buen número de interesantes resoluciones y que culmina con la resolución 678, de 29 de noviembre de 1990, resolución que pareció marcar un punto de inflexión importante en la actuación de las Naciones Unidas. Ello es así porque con el voto favorable soviético y con la abstención china —esto es, sin veto alguno—, la resolución autorizaba a los Estados que cooperaban con el gobierno de Kuwait a utilizar todos «los medios necesarios» para hacer cumplir resoluciones anteriores del Consejo, esto es, para reponer en el territorio invadido la soberanía originaria de Kuwait. Y, según es bien sabido, fue tal resolución la que legalizó la acción militar de los Estados Unidos y sus aliados contra Irak en la Guerra del Golfo de 1991.

Como no podía ser menos, la resolución en cuestión y la acción militar subsiguiente han sido objeto de muy diversas valoraciones y en ellas están presentes las distintas posiciones ideológico-políticas y las diferentes concepciones de las relaciones internacionales. Yo voy a in-

tentar emitir aquí una opinión independiente, que como casi todo en la vida presenta zonas de luz y zonas de sombra, es decir, está repleta de claroscuros. Ciertamente el agresor fue castigado y se restableció el estado de cosas anterior a la agresión, al tiempo —y esto es importante— que se disuadió a Irak de posteriores agresiones. Hasta aquí, y desde la óptica del mantenimiento de la paz, el juicio que me merecen la resolución 678 y la acción subsiguiente es positivo. Estas serían las zonas de luz.

Es imposible desconocer, sin embargo, que el uso de la fuerza no fue propiamente institucional sino descentralizado. Carente la Organización de fuerzas militares propias y de un estado mayor en condiciones de funcionar, la acción coercitiva fue desplegada por fuerzas militares de Estados miembros y prácticamente sin control ni seguimiento alguno del Consejo de Seguridad, lo que hizo decir al entonces Secretario General de la Organización, Javier Pérez de Cuéllar, que «ésta no es la guerra de las Naciones Unidas». Y en este punto, la opinión no puede ser tan favorable porque fue excesivo el margen de libertad y discreción de que gozaron los Estados que, con la bendición de la comunidad internacional organizada, combatieron contra Irak. Consecuentemente fue también excesiva la preocupación de esos Estados por satisfacer sus particulares intereses políticos y económicos. Nadie dudaba, en efecto, que los Estados que se batieron frente a Sadan Hussein en el invierno de 1991 defendían por encima de todo intereses propios. Los intereses de la comunidad internacional sólo fueron tenidos en cuenta en la medida en que coincidían con intereses nacionales. En fin, y éste es también un punto que se ubica en la zona de sombras, se advirtió en la acción de los Estados Unidos y sus aliados una manifestación más de ese estigma tan usual en las relaciones internacionales que es el doble estándar o la doble moral, punto éste sobre el que volveremos en la apreciación final.

Estábamos en cualquier caso ante una clara manifestación del impacto de la distensión en el funcionamiento de las Naciones Unidas. Para importantes y en muchos casos bienpensantes sectores de opinión, lo ocurrido en la Guerra del Golfo del invierno de 1991 abría la esperanza a una nueva era en las relaciones internacionales. Liberado el Consejo de Seguridad, en el nuevo clima de la distensión, de los enojosos y paralizantes vetos del pasado, pareciera que las Naciones Unidas iban finalmente a ser capaces de mantener la paz y seguridad internacionales. Pareciera en suma en esta concepción tan optimista que de cara al cambio de milenio la humanidad se adentraba definitivamente por una prometedora senda de paz y ventura bajo la tutela

paternalista de los grandes, reunidos en el seno del Consejo de Seguridad. ¿No era ése acaso el sentido último del Nuevo Orden Mundial que en el inicio de la década postulaba desde la Casa Blanca el presidente Bush?

4. La actuación del Consejo de Seguridad en la mitad de la década de los noventa: estudio de casos

Pero —y entro ya en la parte medular de mi conferencia— las esperanzas de las que acabo de hablar han sido en su conjunto pronto y cruelmente defraudadas, porque desde 1992 los mortíferos conflictos desatados en diversas partes del mundo — y, es importante decirlo, no sólo en el denominado tercer mundo sino también en el supuestamente civilizado Viejo Continente— han puesto crudamente de relieve las importantes carencias de que adolece ahora mismo la Organización Mundial en el terreno del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Es verdad que el Consejo de Seguridad ha adoptado un número inusitado de resoluciones y que, al amparo de las mismas, las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas están desplegando una actividad que resultaba impensable en los tiempos de la guerra fría. En este sentido hay que registrar como dato muy favorable que a finales de 1994 eran 17 las operaciones de mantenimiento de la paz establecidas por las Naciones Unidas, 9 de ellas tradicionales y otras 8 multifuncionales, con implicación de nada menos que 73.395 componentes de fuerzas militares.

Pese a ello, no es menos cierto que en esta mitad de la década final del milenio, justamente cuando celebramos el cincuenta aniversario de su creación, la Organización Mundial atraviesa por una honda —y a mi juicio merecida— crisis de credibilidad, que su imagen como garante de la paz y seguridad internacionales está enormemente deteriorada en la opinión pública mundial.

Vamos a examinar las causas de esta situación, bien entendido que antes de formular conclusiones genéricas, el análisis se va a aproximar al terreno en la mayor medida posible. Retenemos para examen a tal efecto cinco situaciones distintas de acción del Consejo de Seguridad, que me parecen sumamente ilustrativas, a saber: Somalia, Ruanda, Libia, Haití y, finalmente, Bosnia-Herzegovina. El estudio es por tanto selectivo y no exhaustivo, pero creemos que el muestrario expuesto es lo suficientemente amplio como para poder llegar a conclusiones generales mínimamente fiables.

—*Somalia* es en la década de los noventa un caso claro de lo que un cierto sector doctrinal de las relaciones internacionales ha denominado «*falling State*», esto es, Estado en descomposición o Estado en desvanecimiento. El hecho de que, con ocasión de la hambruna del país, los poderes del Estado no pudiesen asegurar que la importante ayuda alimentaria de todo origen llegase a ingentes masas de población hambrienta, dada la acción criminal de los «señores de la guerra» (nunca se ha abusado tanto del término «señor») es síntoma elocuente de esa condición de «*falling State*». El Consejo de Seguridad se ocupa inmediatamente del tema, y en una primera resolución, la 733, de enero de 1992, tras expresar su preocupación porque la situación constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales, impone con base en el capítulo VII de la Carta un embargo de armas al país. Y el 3 de diciembre del mismo año, el Consejo da un paso hacia adelante en la resolución 794, puesto que, tras declarar de nuevo que la situación en el país es constitutiva de una amenaza a la paz y ubicarse en el capítulo VII de la Carta, autoriza al Secretario General y a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas a usar todos los medios necesarios a fin establecer lo antes posible unas condiciones seguras para la efectividad de la ayuda humanitaria. «Todos los medios necesarios», insistimos, y por tanto también el uso de la fuerza armada. Y fue esta resolución la que permitió la intervención temporal de los marines norteamericanos. Retenemos, a efectos de la posterior apreciación de conjunto, la interpretación extensiva que hizo el Consejo del concepto de «amenaza a la paz» del artículo 39 de la Carta, justamente el primer artículo del capítulo VII.

—El caso de *Ruanda*, sin duda también «*falling State*» o Estado en descomposición, es más complejo si cabe. El Consejo de Seguridad no pudo hacer nada para impedir las monstruosas matanzas y otras gravísimas y masivas violaciones de los derechos humanos perpetradas. *A posteriori*, sí, y a efectos punitivos ante la sumamente insatisfactoria situación de los tribunales penales ruandeses, la resolución 955, de 8 de noviembre de 1994, crea un Tribunal Internacional Penal para coadyuvar al castigo de aquellos crímenes. Hagamos notar que, a fin de establecer la obligatoriedad de ese Tribunal para Ruanda y de imponer el deber de cooperación de todos los Estados, la resolución declara de nuevo que la situación en el país constituye un amenaza a la paz y seguridad internacionales, en el sentido del artículo 39 de la Carta, lo que permite al Consejo ubicarse el capítulo VII. Estamos, pues, en presencia de otra interpretación extensiva del concepto de «amenaza a la paz».

—El caso de *Libia* presenta características propias porque tiene que ver con el terrorismo internacional y con las relaciones institucionales entre órganos principales de las Naciones Unidas.

Efectivamente, por su resolución 731, de enero de 1992, el Consejo de Seguridad expresó su condena del mortífero atentado contra un avión en vuelo de la Panam en la vertical de Lockerbie (Escocia) y de otro similar contra un avión de la Uta en la vertical del Níger, pidiendo a Libia una respuesta completa y efectiva para la eliminación del terrorismo. Esta resolución no impuso sanciones, pero sí lo hizo dos meses más tarde la resolución 745, en la que el Consejo de Seguridad, tras declarar su convencimiento de que la supresión de actos de terrorismo, incluyendo aquellos en que los Estados estén directa o indirectamente implicados, es esencial para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, se ubica en el capítulo VII de la Carta, requiriendo a Libia la entrega de los terroristas para ser juzgados en el Reino Unido y Francia e imponiendo sanciones si no se realiza esta entrega. Hagamos notar, en primer lugar, que también en este caso hay una interpretación extensiva del concepto de «amenaza a la paz» que utiliza el artículo 39 de la Carta. Y señalemos en segundo término que esta última resolución del Consejo dio lugar a un conflicto con la Corte Internacional de Justicia, toda vez que Libia había introducido ante ella una instancia contra el Reino Unido y los Estados Unidos, pidiendo que se declarase que uno y otro habían violado la Convención de Montreal de 23 de septiembre de 1971 sobre supresión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil. Pero Libia solicitó además de la Corte la adopción urgente de medidas provisionales en salvaguarda de sus derechos que significaban dejar sin efecto la resolución 745. Estábamos, pues, ante un peligroso conflicto institucional en potencia entre dos órganos principales de las Naciones Unidas —el Consejo de Seguridad y la Corte Internacional de Justicia—. Conflicto al que por fortuna dio una salida digna y —a mi juicio— ajustada a Derecho la ordenanza de la Corte de 15 de abril de 1992 al declarar que, según el artículo 103 de la Carta, las obligaciones resultantes de ésta —y por consiguiente la resolución 745 del Consejo, basada en su capítulo VII— prevalecen sobre otras obligaciones convencionales, en este caso la Convención de Montreal.

—Y pasemos a la mención sucinta del caso de *Haití*. Lo que caracterizaba a la situación del país caribeño era el gobierno de un régimen militar y *de facto*, dictatorial por supuesto, al que se le imputaban graves y masivas violaciones de los derechos humanos y que se negaba a entregar el cargo al presidente elegido democráticamente. Ya en junio de 1993, la resolución 841 impuso sanciones económicas, pero fue la resolución 940, de 31 de julio de 1994 la que, considerando que la situación constituía una amenaza a la paz y situándose por tanto en el

capítulo VII de la Carta, autorizó a los Estados miembros a recurrir a todos los medios necesarios para expulsar a la dictadura militar e instalar en el poder al presidente legítimamente elegido. Fue esta resolución la que legalizó la intervención en el país de tropas norteamericanas y la reposición de la democracia. Señalaré que la resolución fue muy mal recibida por la opinión pública mundial (editoriales del *New York Times* y *El País*, por ejemplo).

—El caso más llamativo de todos, porque en una percepción objetiva, que es también seguramente la percepción de la opinión pública mundial, es el que atenta en mayor medida contra la paz y seguridad internacionales, es sin duda el de Bosnia-Herzegovina o si se quiere el de la *antigua Yugoslavia*. Como es bien sabido, el Consejo de Seguridad ha llevado a cabo en este caso una acción compleja, dispersa e intensa a través de un número inusitado de resoluciones, adoptadas la mayor parte de ellas en el marco del capítulo VII de la Carta.

Es imposible en una conferencia de duración reducida como la presente examinar en profundidad y detalle todas y cada una de tales resoluciones. Desde una perspectiva más sintética podemos decir, sin embargo, que la acción del Consejo en la antigua Yugoslavia se caracteriza por la presencia combinada de cuatro tipos de acción, todos bajo un telón de fondo humanitario, a saber: de mantenimiento de la paz en el sentido tradicional de la figura, de imposición de sanciones económicas y de comercio de armas, de autorización en ciertos casos de acción (parcial) propiamente coercitiva y, finalmente de acción propiamente legislativa. Veámoslo sucintamente.

Fuerza de mantenimiento de la paz es, en principio, la FORPONU o UNPROFOR (Fuerzas de protección de las Naciones Unidas), creada por la resolución del Consejo de Seguridad 743 de 21 de febrero de 1992, y cuya composición y mandato fueron ampliados en posteriores resoluciones. Sanción importante de carácter económico es el embargo impuesto a la República Federal de Yugoslavia (Serbia o Montenegro) (resolución 757 de 30 de mayo de 1992) y otra sanción no menos importante a destacar es el embargo de armas en toda la zona (resolución 713 de 25 de septiembre de 1991). La autorización parcial de acción coercitiva es la referida a ciertas zonas protegidas de Bosnia-Herzegovina (resoluciones 836 y 844, de 4 y 8 de junio de 1992, respectivamente), autorización que ha legitimado por cierto los bombardeos de la OTAN a ciertos objetivos militares serbios. Acción legislativa es la creación de un Tribunal Internacional Penal para enjuiciamiento de los crímenes internacionales perpetrados en el territorio de la antigua Yugoslavia (resolución 827, de 25 de mayo de 1993),

al amparo del capítulo VII de la Carta y en virtud de una interpretación extensiva del concepto de amenaza a la paz del artículo 39 de la Carta.

Pero lo que no ha hecho el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es imponer o autorizar una acción coercitiva global, como la que puso fin, tras la Guerra del Golfo del invierno de 1991, a la aneación de Kuwait por Irak. Siendo evidentemente los miembros permanentes del Consejo de Seguridad los responsables de esta inacción, hay que preguntarse por las causas que determinan el actual estado de cosas. Causas (en plural), digo, y no causa (en singular), porque a mi juicio es una confluencia o convergencia de factores la que motiva la situación que nos ocupa. En fin, la pregunta a la que vamos a tratar de dar respuesta es la siguiente. ¿Por qué razones los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no deciden el lanzamiento de una acción coercitiva global en Bosnia-Herzegovina?

Está en primer lugar el dato de que la guerra en Bosnia-Herzegovina no afecta de manera directa e intensa los intereses de los miembros permanentes del Consejo. O al menos no los afecta en la misma medida que la agresión de Irak a Kuwait.

Está en segundo lugar el hecho de que, carente la Organización Mundial de fuerzas militares propias, son los ejércitos de los Estados miembros, y muy particularmente los de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, los llamados a ejecutar la acción coercitiva. Y los miembros permanentes temen, en este orden de cosas, a sus opiniones públicas, que si en un primer momento, y ante las atrocidades que le muestran los medios de comunicación, pueden recabar la intervención, solicitarán el cese de la intervención en cuanto lleguen los ataúdes con los cadáveres de los combatientes nacionales.

Hay que hablar también de la crisis financiera de la Organización, que motiva la necesidad de un presupuesto aparte para el sostenimiento de las operaciones militares. Presupuesto que no quieren engrosar los miembros permanentes del Consejo con los elevados gastos inherentes a una operación militar global, pues son ellos los que deben contribuir en mayor medida a alimentar el presupuesto.

Están también las dificultades de una operación militar que, a diferencia de la Guerra del Golfo, no tendría un único adversario y se desarrollaría además, no en un desierto de arena, sino en un terreno muy poblado y de complicada orografía. Hay quien ha evocado a este respecto la Guerra del Vietnam, sugiriendo que las tropas multinacionales que combatiesen bajo la bandera de las Naciones Unidas pudieran en-

contrarse en una situación similar a la de las fuerzas americanas en aquel país asiático.

Un último elemento de juicio a tomar en consideración es el hecho de que Rusia sigue siendo el valedor internacional de los serbios y que, consiguientemente, la amenaza del ejercicio del derecho de veto comportaría una rebaja de la severidad de los términos de cualquier resolución sumamente lesiva para los intereses de aquéllos.

Así, pues, a nuestro juicio, no es una sino que son varias las causas que, con fuerza desigual, están determinando el no lanzamiento de una operación militar global para poner fin al conflicto de Bosnia-Herzegovina. Pero apuntemos ya aquí algo que valoraremos más adelante: no es en principio el denostado derecho de veto el principal causante de la inacción del Consejo en la antigua Yugoslavia.

5. Balance: las Naciones Unidas y la insatisfactoria situación de la paz mundial de cara al cambio de milenio

A nuestro juicio, el balance que arroja la acción de las Naciones Unidas en el terreno del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en esta primera mitad de la década es sumamente complejo, con algunas zonas de luz y muchas y muy preocupantes zonas de sombra. Prueba palmaria de lo dicho es la persistencia de algunos conflictos bélicos, sumamente crueles con los derechos humanos, y el riesgo constante de desencadenamiento de otros conflictos.

Empezando por lo que en principio son zonas de luz, cabría hablar del hecho ya apuntado de que en diciembre de 1996 eran 17 las operaciones de mantenimiento de la paz, en el entendido que 8 de ellas no eran puramente militares sino multifuncionales (lo que el Secretario General Boutros Ghali ha llamado operaciones de mantenimiento de la paz de la segunda generación). Y he dicho en principio porque algún sector de opinión (por ejemplo un editorial del *New York Times* del día 23 de octubre de 1994) las ha tildado de excesivamente ambiciosas y muy costosas desde el punto de vista financiero, aparte de que una auditoría de Unprofor ha detectado fraude, mala administración y despilfarro. En cualquier caso, el elemento señalado de la multifuncionalidad es muy digno de tenerse en cuenta en unos momentos en que la comunidad internacional asiste al fenómeno, realmente preocupante, de los *failing States* o Estados en situación de desvanecimiento que, en mayor o menor medida según los casos, encuentran dificultades para desempeñar debidamente las funciones tradicionalmente atribuidas al

Estado. Ciertamente, la presencia en el territorio de una operación multifuncional de las Naciones Unidas nunca sustituirá a las estructuras del Estado pero sí podrá contribuir a aliviar, siquiera parcialmente, las necesidades mínimas de la población.

Punto que de manera potencial pudiera ser considerado de modo favorable —esto es, como zona de luz— sería la tendencia del Consejo de Seguridad a interpretar extensivamente el concepto de «amenaza a la paz» del artículo 39 de la Carta. Ello es así porque parece claro en principio que las disposiciones conducentes a la paz mundial deben interpretarse de modo expansivo y teleológico. Y ciertamente en casos determinados el Consejo ha hecho buen uso de tal interpretación, como cuando mediante resoluciones de naturaleza legislativa ha creado dos tribunales penales internacionales, uno para la antigua Yugoslavia y otro para Ruanda. Desde mi personal punto de vista, en uno y otro caso el Consejo se ha hecho eco de un extendido clamor de la opinión mundial según el cual la comunidad internacional no podía consentir que los crímenes monstruosos y masivos atribuidos a la competencia de esos tribunales quedasen sin castigo, y ello con independencia de las dificultades de todo orden con que está tropezando la actuación de los mismos.

Pero si una interpretación extensiva repetida, procedente de un órgano judicial, crea jurisprudencia y por tanto seguridad jurídica, no acontece lo mismo con las interpretaciones extensivas de un órgano intergubernamental y político, como es sin duda el Consejo de Seguridad. Y aquí caemos en una zona de sombra porque este órgano principal de las Naciones Unidas incurre frecuentemente en ese estigma tan odioso de las relaciones internacionales como es el doble standard, la doble moral o el doble rasero. El resultado es actuación de las Naciones Unidas en unos casos, inacción en casos equiparables.

Y señalemos que en algunos supuestos, son las propias previsiones de la Carta, esto es las reglas del funcionamiento del Consejo las que favorecen o propician el doble standard. En este sentido, dado que Rusia dispone de derecho de veto, ha sido impensable la acción del Consejo de Seguridad en un conflicto sumamente mortífero cual es el que ha enfrentado al ejército regular ruso con los rebeldes chechenos. ¿Es que, objetivamente, este conflicto amenaza a la paz en menor medida que otras situaciones que han dado lugar a la acción del Consejo en el marco del capítulo VII de la Carta, como los actos de terrorismo aéreo presuntamente consentidos u organizados por Libia o la situación en Haití en 1993 y primeros meses de 1994? Por lo demás, cualquier tipo

de acción militar contra un Estado como la República de la Federación Rusa que, aun atravesando una honda crisis política y económica, dispone de un temible arsenal de armas nucleares y de un poderoso ejército convencional, hubiese atentado contra el supuesto político, mencionado al principio, de las conferencias de Yalta y San Francisco.

Mas si en el caso de Chechenia es la aplicación estricta de la propia Carta la que está en la base del doble standard, ocurre que en la mayoría de los supuestos no son las disposiciones de la Carta sino las arbitrariedades de la voluntad política de los miembros permanentes del Consejo las que determinan el doble standard. Citando ejemplos, se actuó contra Irak en 1991 por la anexión militar de un territorio, no en 1967 ni posteriormente contra Israel por un comportamiento equiparable. Se lanzó una operación coercitiva global contra Irak, no se ha lanzado el mismo tipo de acción en Bosnia-Herzegovina (y recuerdo a este respecto las palabras del presidente del país que he citado en el inicio de mi conferencia). Se legitima en nombre de principios democráticos y del respeto a los derechos humanos la separación del poder del dictador de Haití, pero no se actúa contra otros dictadores del mismo u otros continentes que tampoco respetan la democracia y también violan en idéntica o en mayor medida los derechos humanos. He aquí ejemplos sumamente significativos que, ciertamente, no robustecen la imagen de las Naciones Unidas en la opinión pública internacional.

Pero no nos conformemos con el mero diagnóstico y preguntémosnos, de cara al futuro, si hay remedios contra el doble standard y en general contra las apreciaciones exorbitantes y arbitrarias del Consejo de Seguridad.

Se ha especulado a nivel doctrinal en este orden de cosas sobre las vías jurídicas que permitirían asegurar el buen uso por el Consejo de Seguridad de las facultades que le atribuye la Carta. Es la gran y vieja cuestión de *qui custodiat custodios*, de quién controla a ese embrión de poder ejecutivo mundial que es el Consejo de Seguridad, de quién limita sus poderes. Y se ha dicho en este orden de ideas que el control de la constitucionalidad —esto es, de la conformidad a la Carta— de las decisiones y acciones del Consejo podría ser desempeñado, a modo de tribunal constitucional, por la Corte Internacional de Justicia en el ejercicio de su función consultiva.

Efectivamente, tanto la Carta de las Naciones Unidas como el Estatuto de la Corte autorizan a ésta a ejercer, junto a la función propiamente contenciosa de resolver controversias entre Estados, una función consultiva. O lo que es lo mismo, la Corte puede emitir dictámenes so-

bre cuestiones jurídicas aunque sólo a solicitud de determinados órganos, entre los que destacan el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. Se ha sugerido en este sentido que, ante la duda de si el Consejo de Seguridad se ha extralimitado en el ejercicio de sus funciones, la Asamblea podría requerir un dictamen a la Corte. Y por más que los dictámenes no tengan fuerza obligatoria desde el punto de vista jurídico, es imposible desconocer que poseen una autoridad moral y política elevada, por lo que en último análisis estaríamos ante un modo de control del poder del Consejo en absoluto desdeñable.

Pero las dificultades para el ejercicio de este *sui generis* control de constitucionalidad son de nuevo políticas, y no sólo por el carácter indeseable de un posible conflicto Corte Internacional de Justicia - Consejo de Seguridad, sino también y sobre todo porque la decisión de la Asamblea General de pedir un dictamen es de las consideradas por la Carta «importantes», esto es, de las que requieren para su adopción la mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. Y la experiencia enseña que a los miembros permanentes del Consejo les es relativamente fácil, por mecanismos de persuasión y presión, impedir que se forme aquella mayoría. Es éste un dato político que conviene tener en cuenta.

A fin de posibilitar el control del que venimos hablando se ha sugerido también la atribución al Secretario General de la Organización de la facultad de pedir dictámenes. El podría por tanto poner en marcha el procedimiento de control de «constitucionalidad» de las decisiones del Consejo. De hecho, es ésta una cuestión que pende ahora mismo de la Asamblea General, pero son de nuevo los miembros permanentes del Consejo los que están impidiendo que se forme una mayoría que pueda apoyar la resolución. Ello con independencia del desgaste político que supondría para el Secretario General la puesta en tela de juicio de las decisiones del Consejo.

Se han achacado de otro lado las arbitrariedades y el insatisfactorio funcionamiento del Consejo al hecho de ser un órgano escasamente representativo de la comunidad internacional. Compuesto de once miembros cuando se crea la Organización, elevado el número a 15 en 1963 con el auge de la descolonización, éste es el número actual: 15 miembros en representación de 185 Estados miembros de las Naciones Unidas, esto es, el 8,1 % exactamente. Y de hecho, desde 1992, la ampliación del Consejo con miras a asegurar una más amplia representatividad, y en definitiva, su mayor eficacia en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, es un punto del orden del día de los períodos de sesio-

nes de la Asamblea General. Pero dejando de lado por el momento los detalles de esta reforma así como las dificultades de todo orden que tal empresa encuentra, la pregunta que hay que hacerse en este orden de consideraciones es la siguiente. ¿Es que un Consejo de Seguridad con 25 o 30 miembros, que contase como miembros permanentes a Japón, Alemania, Brasil, India y Nigeria —por ejemplo—, aparte de un mayor número de miembros no permanentes, va a reforzar acaso la causa del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales por las Naciones Unidas? Personalmente, lo dudo y lo dudo mucho. Dejando sentada la conveniencia de un Consejo de Seguridad más amplio y representativo que el actual, opino, con las cautelas inherentes a todas las estimaciones del futuro, que nunca en este Consejo ampliado los actuales miembros permanentes habrán perdido su posición privilegiada y que siempre en ese Consejo ampliado tendrán peso decisivo los intereses y puntos de vista de esos miembros permanentes. Intereses y puntos de vista que no tienen por qué ser distintos a los de hoy.

En suma, y por ir sentando ya *conclusiones* precisas que faciliten la reflexión y el debate, cabría distinguir tres fases de duración muy desigual en el desempeño por las Naciones Unidas de su función del mantenimiento de la paz. La primera época —muy larga, pues es la correspondiente a la guerra fría— se caracteriza básicamente por una persistente inacción resultante del ejercicio o de la amenaza del derecho de veto. La segunda época —muy corta pues comprende los años (1990 y 1991) de lanzamiento de la idea del Nuevo Orden Mundial— corresponde a la concepción de los fundadores de las Naciones Unidas y en ella hubo una acción coercitiva espectacular y rotunda. La tercera época —que es la actual— no se caracteriza precisamente por la inacción sino justamente por una acción intensa del Consejo de Seguridad. Intensa, sí, pero también dispersa, y en muchos casos arbitraria, e incapaz hasta el momento de poner fin a gravísimos conflictos bélicos.

Admito que, a fuer de realista, mi conclusión es severamente desfavorable para las Naciones Unidas. Y es que en el campo del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, la Organización mundial no está teniendo en la época de la distensión y del desvanecimiento de la bipolaridad el éxito que cabía haber esperado. Los hechos están ahí, dramáticamente, para demostrarlo y estos hechos explican sobradamente la honda crisis de credibilidad por la que atraviesa hoy día la Organización en la opinión pública mundial.

Pero no querría acabar mi conferencia con estas notas pesimistas. Deseo añadir, en una línea más optimista, que en terrenos distintos al

del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, las Naciones Unidas y los organismos especializados de su familia han realizado y siguen realizando una obra altamente estimable en muchos otros campos, tales como el del respeto a los derechos humanos, la libre determinación de los pueblos, la cooperación económica, social y cultural, la ayuda para el desarrollo, y la toma de conciencia y la búsqueda de soluciones sobre problemas globales. Soy por consiguiente de los que creen, y creo firmemente, en la Organización de Naciones Unidas. Soy de los que la defiende. Soy de los que piensan que, pese a todas sus imperfecciones, las relaciones internacionales son más pacíficas, justas y seguras con las Naciones Unidas que sin las Naciones Unidas.

Y me atrevería a decir en este orden de ideas que cuando los líderes mundiales han acudido con rara unanimidad a los pasados fastos (21 a 24 de octubre) del cincuentenario de las Naciones Unidas, han dado en su conjunto un testimonio combinado de decepción y de esperanza. Decepción por lo mucho que ha dejado de hacer la Organización mundial en el campo del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Esperanza porque prácticamente todos ellos han reclamado la reforma de las Naciones Unidas y ninguno su liquidación. Y es que, aun sumamente insatisfechos con la actual Organización mundial, los líderes de los Estados miembros consideran que es una entidad absolutamente imprescindible.

