

**EL CONSEJO DE SEGURIDAD Y EL MANTENIMIENTO  
DE LA PAZ: ASPECTOS RECIENTES**

por **JUAN ANTONIO CARRILLO SALCEDO**



## SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. LA INVASION DE KUWAIT
- III. EL DEBATE DOCTRINAL
- IV. LA PRECARIEDAD DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS
- V. LA REALIDAD POLITICA DE LAS NACIONES UNIDAS
- VI. ASPECTOS RECIENTES DE LAS FUNCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD
- VII. LIBIA
- VIII. SOMALIA
- IX. YUGOSLAVIA
- X. CONCLUSIONES



## I. INTRODUCCION

En mi curso *Las Naciones Unidas en la década de los noventa*, impartido en julio de 1990 en el marco de los Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, señalé que las Naciones Unidas se encontraban en una encrucijada y ante serias amenazas de las que la más grave era la derivada de la crisis del multilateralismo y de la cooperación internacional institucionalizada.

Sin embargo, dos hechos que ya en aquella fecha eran claramente perceptibles (el cambio de actitud de la U.R.S.S. respecto de las Naciones Unidas, de una parte, y la sensible mejora de las relaciones Este-Oeste, de otra), me llevaron a concluir con la esperanza de que un cierto consenso pudiera lograrse con relación a las funciones del sistema de las Naciones Unidas en un mundo interdependiente.

La lección de la experiencia histórica, dije entonces, acaso pudiera sintetizarse en la necesidad de volver al espíritu fundacional, expresado en los propósitos de la Organización de las Naciones Unidas y en el Preámbulo de la Carta, ya que el fortalecimiento y la revitalización de la actual estructura del sistema de las Naciones Unidas es de decisiva importancia en la organización de la paz, la seguridad, el desarrollo, la protección eficaz de los derechos humanos y la promoción y defensa de los intereses generales de la humanidad en su conjunto (1).

En relación con el tratamiento de las crisis internacionales, insistí en las conclusiones de mi curso, la experiencia histórica es igualmente significativa ya que pone de manifiesto que, a partir de 1986/1987, el Consejo de Seguridad había sido utilizado por los Estados miembros, y en particular por las Grandes Potencias, como un *foro para la negociación y no como un escenario para el enfrentamiento*.

---

(1) CARRILLO SALCEDO, J. A.: Las Naciones Unidas ante la década de los noventa, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1990, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, páginas 17 a 58, en especial p. 48.

Los hechos, en efecto, probaban que el *Consejo de Seguridad venía funcionando como una instancia de amortiguación de las crisis internacionales e incluso como un instrumento de apaciguamiento de conflictos internos*. El Consejo de Seguridad, por consiguiente, no estaba paralizado sino que actuaba; esta realidad, insistía en julio de 1990, había sido facilitada por distintos factores, tales como

«el abandono de la tesis del doble veto inicialmente sostenida por la U.R.S.S., en el sentido de que la calificación de una cuestión como materia de procedimiento o de fondo estaba condicionada por el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo; el que la abstención, la ausencia o la no participación en la votación de un miembro permanente del Consejo de Seguridad no equivalgan a ejercicio del derecho de veto por parte de dicho miembro permanente, a pesar de la letra del artículo 27.3 de la Carta; etc.» (2).

El Consejo de Seguridad, en consecuencia, *no era un órgano inactivo ni una instancia inoperante, si bien sus funciones no eran, en la práctica, las que habían sido previstas en 1945*: entonces se partió de la idea, expresamente recogida en el artículo 24 de la Carta, de que a fin de asegurar una acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, los Estados miembros conferirían al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocían que el Consejo actúa en nombre de todos ellos al desempeñar las funciones que aquella responsabilidad le impone. En la práctica, sin embargo, el Consejo de Seguridad venía operando, ante todo, *como una instancia política que los Estados podían utilizar en orden al tratamiento de las crisis internacionales y la pacificación de los conflictos internos*.

En otras palabras, los hechos habían puesto de manifiesto los obstáculos que la idea de seguridad colectiva, a la que se aspiró en 1945, había encontrado en un mundo dividido, y habían impuesto esta nueva función del Consejo de Seguridad: *limitar el alcance de las crisis y, cuando resultase posible, organizar una cierta presencia de las Naciones Unidas a través de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, con vistas a facilitar la solución del conflicto*.

Estas tareas, sostuve, únicamente son posibles cuando las Grandes Potencias, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, las aceptan o al menos no se oponen a ellas de modo expreso. De ahí el alto número de resoluciones adoptadas por unanimidad en la práctica del Consejo de Seguridad, unanimidad, dije,

«que es el fruto de un esfuerzo de negociación y de consenso en cuyo logro el Secretario General puede llevar a cabo un papel muy importante merced a sus competencias político-diplomáticas y a su capacidad para llamar la atención de los Estados miembros del Consejo de Seguridad, en especial las

---

(2) CARRILLO SALCEDO, J. A.: *loc. cit.*, p. 34.

Grandes Potencias, acerca de las posibilidades que el Consejo ofrece como instancia de negociación y de amortiguación de las crisis internacionales» (3).

El Consejo de Seguridad había aprendido, por tanto, una importante lección política: que la unanimidad es una exigencia ineludible y una necesidad en un mundo dividido.

Por otra parte, las Grandes Potencias parecían haber redescubierto las posibilidades que las Naciones Unidas encierran, a pesar de sus debilidades e insuficiencias, en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, al menos respecto de las crisis en las que no estuviesen directamente enfrentadas y en las que, por consiguiente, las Naciones Unidas podían llevar a cabo una valiosísima labor política en orden a la amortiguación y limitación de los conflictos.

La superación de la guerra fría y el clima de distensión, concluía en este punto en julio de 1990, están en la base de este cambio de actitud de las superpotencias, así como en la de las transformaciones experimentadas respecto de las funciones de las Naciones Unidas. En este orden de cosas, señalé que la Resolución 598 (1987), sobre el conflicto entre Irán e Irak, adoptada por el Consejo de Seguridad el 20 de julio de 1987, constituía un claro ejemplo de esta nueva concepción de las funciones de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Adoptada por unanimidad, la Resolución 598 (1987) se enmarca jurídicamente, al menos en principio, en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión), hasta el punto de afirmar expresamente en el último párrafo de su parte preambular que el Consejo de Seguridad actuaba de conformidad con los artículos 39 y 40 de la Carta. Sin embargo, únicamente el párrafo primero de su parte dispositiva contiene una decisión, en la que el Consejo exigía «que el Irán y el Irak observen una cesación inmediata del fuego, suspendan todas las actividades militares por tierra, mar y aire, y retiren sin demora todas las fuerzas hasta los límites internacionalmente reconocidos».

Incluso esta decisión, insistí, está concebida como una primera medida «para llegar a un arreglo amistoso», que es además la idea que prevalece en el resto de la parte dispositiva de la Resolución 598 (1987), en la que el Consejo parece haberse situado en el ámbito del Capítulo VI de la Carta (arreglo pacífico de controversias y situaciones), más que en el del Capítulo VII, con lo que actuó como una instancia de amortiguación de una crisis internacional y no como un órgano de coerción.

Esta realidad, sin embargo, no significa que se hubiese prescindido de la idea de seguridad colectiva ya que, *excepcionalmente*, si los miembros permanentes más la mayoría necesaria de miembros no permanentes estaban dispuestos a actuar colectivamente en nombre de la Organización, *nada excluía que el Capítulo VII de la Carta pudiera ser aplicado*.

---

(3) CARRILLO SALCEDO, J. A.: *loc. cit.*, p. 35.

## II. LA INVASION DE KUWAIT

El 2 de agosto de 1990, pocos días después de haber impartido mi curso en Vitoria-Gasteiz, tropas regulares del ejército iraquí apoyadas por aviones y carros de combate invadieron el territorio de Kuwait. Ese mismo día, el Consejo de Seguridad adoptó una Resolución, la 660 (1990), en la que tras determinar que la invasión de Kuwait por el Irak constituía un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales, condenaba la invasión y exigía que el Irak retirase inmediata e incondicionalmente todas sus fuerzas a las posiciones en que se encontraban el 1 de agosto de 1990. El Consejo, además, exhortó al Irak y a Kuwait a que iniciasen de inmediato negociaciones para resolver sus diferencias.

Dos días más tarde, las tropas iraquíes invadieron la zona neutral de separación entre Arabia Saudita y Kuwait. El día 6 de agosto, el Consejo de Seguridad adoptó una nueva Resolución, la 661 (1990), por la que imponía el embargo total al comercio mundial con Irak. En el preámbulo de esta Resolución, el Consejo se declaraba consciente de sus responsabilidades en virtud de la Carta de las Naciones Unidas respecto del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, observaba que el Gobierno legítimo de Kuwait había expresado su disposición a cumplir la resolución 660 (1990), y afirmó «el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en respuesta al ataque armado del Irak contra Kuwait, de conformidad con el artículo 51 de la Carta».

Ese mismo día, Irak tomó como rehenes a gran número de ciudadanos de países occidentales. Al día siguiente, Irak declaraba la integración del territorio kuwaití en su territorio nacional, al tiempo que un denominado «Gobierno Provisional de Kuwait Libre» anunciaba la proclamación de una República en Kuwait y la abolición del régimen monárquico.

El 9 de agosto, el Consejo de Seguridad, decidido a poner término a la ocupación de Kuwait por el Irak y a restablecer la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Kuwait, adoptó la Resolución 662 (1990), por la que decidía que la anexión de Kuwait por el Irak carecía de validez jurídica y había de ser considerada nula y sin valor, exhortaba a todos los Estados, Organizaciones Internacionales y Organismos especializados a no reconocer esa anexión, así como a abstenerse de todo acto o transacción que pudiera interpretarse como un reconocimiento indirecto de la misma, y exigía, por último, que el Irak revocase las medidas en virtud de las cuales pretendía anexionarse Kuwait.

El día 16 de agosto, el gobierno iraquí ordenó a cuatro mil ciudadanos británicos y a dos mil norteamericanos residentes en Kuwait que se concentrasen en determinados hoteles, anunciando que servirían como escudos humanos en caso de ataque armado. Dos días más tarde, el Consejo de Seguridad adoptó una nueva Resolución, la 664 (1990), por la que, tras reafirmar lo decidido en la Resolución 662, exigía de Irak la liberación inmediata de la totalidad de los rehenes extranjeros, que concediese a los funcionarios consulares acceso inmediato y continuo a dichas personas, y que revocase su orden de cerrar las misiones diplomáticas y consulares en Kuwait y de cancelar la inmunidad de su personal.

El 24 de agosto, el Gobierno iraquí amenazó con evacuar por la fuerza los locales de las misiones diplomáticas extranjeras acreditadas en Kuwait, al tiempo que las tropas iraquíes cercaban las embajadas en Kuwait al expirar el ultimátum de cierre. Un día después, una nueva Resolución del Consejo de Seguridad, la 665 (1990), autorizó la adopción de medidas excepcionales para hacer cumplir el embargo decretado en la Resolución 661 (1990), e instó a los Estados que cooperaban con el Gobierno de Kuwait y que desplegaban fuerzas marítimas en la región a que utilizarasen

«las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, para detener a todo el transporte marítimo que entre y salga a fin de inspeccionar y verificar sus cargamentos y destinos y asegurar la aplicación estricta de las disposiciones relativas al transporte marítimo establecidas en la resolución 661 (1990)» (párrafo 1 de la parte dispositiva de la resolución 665).

El Consejo de Seguridad pidió también a los Estados interesados que coordinasen su acción utilizando el mecanismo del Comité de Estado Mayor (instituido en el artículo 47 de la Carta) y que, tras consultas con el Secretario General, presentasen informes al Consejo de Seguridad.

El 28 de noviembre de 1990 el Consejo de Seguridad adoptó dos nuevas Resoluciones (677 y 678): en la primera, condenaba el intento de Irak de alterar la composición demográfica de Kuwait y de destruir los libros del registro civil kuwaití; en la segunda, el Consejo autorizó a los Estados que cooperaban con Kuwait para que (a menos que el Irak cumpliera plenamente para el 15 de enero de 1991, o antes, las resoluciones adoptadas previamente por el Consejo) utilizarasen

«todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la resolución 660 (1990) y todas las resoluciones pertinentes que siguieron y para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región» (párrafo 2 de la parte dispositiva de la resolución 678).

### III. EL DEBATE DOCTRINAL

Los problemas jurídicos suscitados por las Resoluciones 665 y 678 (1990) del Consejo de Seguridad han sido objeto de un amplio debate doctrinal en la doctrina española (4). Por otra parte, fueron magistralmente analizados por el profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez en su curso *La invasión de Kuwait por*

---

(4) Véase, por ejemplo, el debate entre Dastis Quecedo y la profesora Andrés Sáenz de Santa María en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLIII, 1991, pp. 109 y ss.

Un excelente análisis, en prensa, en el estudio de Charo Ojinaga, becaria de investigación de la Universidad de Cantabria: *Las Naciones Unidas en la crisis del Golfo. La Resolución 678 (1990) y el uso de la fuerza*.

*Iraq y la acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, impartido en 1991 en los Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz (5).

No es mi propósito entrar en este debate doctrinal pues ya me he referido a estos problemas en otros momentos: así, en mi monografía *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, señalé que, en mi opinión, la Resolución 665 (1990) no se enmarca en el artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas, si bien se sitúa en el umbral del mismo al legitimar tácitamente la adopción de medidas proporcionadas de fuerza para asegurar la aplicación estricta de la acción colectiva de carácter económico, comercial y financiero decidida por el Consejo de Seguridad en su Resolución 661 (1990) (6).

Por otra parte, en mi *Curso de Derecho Internacional Público* he señalado que al autorizar a los Estados que cooperaron con Kuwait a recurrir a todos los medios necesarios para hacer cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad, así como para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región, se tiene la impresión

«de que *no* se procedió a una aplicación estricta del artículo 42 de la Carta, esto es, a la aplicación de medidas colectivas armadas bajo la autoridad del Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité de Estado Mayor, sino a una especie de autorización de medidas de legítima defensa, casi en el marco del artículo 51 de la Carta» (7).

Desde mi punto de vista, el Capítulo VII de la Carta fue utilizado para legitimar la acción armada de una coalición de Estados con lo que, en consecuencia, *las Naciones Unidas no actuaron en el conflicto armado del Golfo Pérsico como una instancia de autoridad internacional en el contexto de un sistema institucionalizado de seguridad colectiva sino que, por el contrario, fueron utilizadas por los Estados de la coalición, en particular por los Estados Unidos de América, como instancia de legitimación de su decisión de recurrir a contramedidas de fuerza armada en reacción frente a Irak.*

En este sentido, tienen razón quienes han criticado a estas resoluciones del Consejo de Seguridad, por no ver en ellas una correcta aplicación del Capítulo VII de la Carta y del sistema de seguridad colectiva que en él se instituyó en 1945. Baste ahora con señalar estos datos: mientras que la Resolución 665 (1990), que autorizó un uso mínimo y proporcionado de la fuerza armada, se refirió expresamente a la autoridad del Consejo de Seguridad y pidió a los Estados que cooperaban con Kuwait que coordinasen su acción «utilizando según corresponda el mecanismo del Comité de Estado Mayor», la Resolución 678

(5) Véase en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1991, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, pp. 15 a 60.

(6) CARRILLO SALCEDO, J. A.: *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Madrid 1991, Editorial Tecnos, pp.117-118.

(7) CARRILLO SALCEDO, J. A.: *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid 1991, Editorial Tecnos, pp. 225-226 y 329.

(1990), que autorizó la utilización de *todos los medios necesarios, no se refirió, en cambio, a la autoridad del Consejo de Seguridad y ni siquiera mencionó al Comité de Estado Mayor.*

Aciertan los críticos de la Resolución 678 (1990) porque la verdad es que no se pretendió con ella la aplicación institucionalizada de medidas coercitivas armadas para el restablecimiento de la paz sino que, por el contrario, lo que se quiso fue *legitimar la decisión de recurrir a la fuerza armada, adoptada fuera de la Organización de las Naciones Unidas, mediante una resolución del Consejo de Seguridad.*

Esto, obviamente, no es seguridad colectiva ni uso institucionalizado de la fuerza armada para la restauración del Derecho internacional (manifiestamente violado por Irak) y el restablecimiento de la paz (indiscutiblemente quebrantada por Irak), sino otra cosa: *la reintroducción, de modo subrepticio y con muy dudoso fundamento jurídico del derecho inmanente de legítima defensa colectiva, en condiciones muy distintas de las previstas y reguladas en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.*

En otras palabras, por recoger las que he utilizado en mi *Curso de Derecho Internacional Público*, la autorización dada por el Consejo de Seguridad (legitimando o legalizando al menos la decisión de un significativo número de Estados de recurrir o apoyar el recurso a la fuerza armada contra Irak),

«se parece más a una aplicación desnaturalizada de la legítima defensa colectiva que a una acción colectiva de carácter armado en aplicación del artículo 42 de la Carta» (8).

Las hostilidades por tanto, como reconoció el Secretario General de las Naciones Unidas, no fueron una guerra de la O.N.U. sino una guerra autorizada por el Consejo de Seguridad.

#### IV. LA PRECARIEDAD DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

El ejemplo de la crisis del Golfo Pérsico es muy ilustrativo, en mi opinión, de la precariedad del sistema de las Naciones Unidas tanto para el arreglo pacífico de las controversias y situaciones (Capítulo VI de la Carta) como para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales cuando la paz haya sido amenazada o quebrantada (Capítulo VII de la Carta).

Existía una situación susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz, e incluso una controversia entre Irak y Kuwait, pero el Consejo de Seguridad no intervino porque ningún Estado ni el Secretario General de las Naciones Unidas llevaron el problema ante el Consejo, en el marco de los artículos 35,1, ó 99 de la Carta; existía una controversia que no fue sometida a la Corte Interna-

---

(8) CARRILLO SALCEDO, J.A.: *loc. cit.*, 1991, p. 225.

cional de Justicia ni a un tribunal arbitral, porque la jurisdicción contenciosa de aquella es voluntaria y porque el recurso al arbitraje es igualmente voluntario; el Consejo de Seguridad reaccionó el mismo día de la invasión de Kuwait por el Irak, pero cuando los Estados que cooperaron con Kuwait estimaron que las sanciones económicas adoptadas en la Resolución 661 (1990) eran inadecuadas, no intentaron aplicar el artículo 42 de la Carta (que habría sido el cauce jurídico correcto para una acción colectiva armada llevada a cabo por el Consejo de Seguridad, bajo su autoridad y con la utilización del Comité de Estado Mayor) sino que, de nuevo en palabras de Pérez de Cuéllar, prefirieron una «formulación intermedia», expresada en la Resolución 678 (1990).

¿Mala voluntad política? ¿Ejemplo de cómo los Estados pueden servirse de la Organización de las Naciones Unidas en lugar de servir a los propósitos de las Naciones Unidas en tanto que Organización Internacional eficaz, colocada al servicio de la paz desde una perspectiva de igualdad de los Estados? Puede ser. Pero quienes así lo estimen no deberían olvidar que ni China ni la U.R.S.S. desplegaban fuerzas en el conflicto por lo que, políticamente, era imposible que el Comité de Estado Mayor fuera utilizado, aparte de que éste era un órgano prácticamente inédito porque jamás había sido utilizado anteriormente. Más aún, no deberían olvidar que la Organización de las Naciones Unidas *no es una instancia de autoridad por encima de los Estados* por lo que, en el ejercicio de sus competencias, el Consejo de Seguridad *no puede ir más allá del común denominador que permitan los cinco miembros permanentes* ya que, en definitiva, el Consejo de Seguridad no es un Gobierno internacional.

Durante años, el Consejo estuvo paralizado como consecuencia de la guerra fría; luego, con la distensión, fue utilizado como foro de negociación a través del cual se podía llevar a cabo una acción pacificadora, de carácter preventivo y no coercitivo, por parte de las Naciones Unidas. Los cambios experimentados desde 1989 alimentaron la esperanza y la ilusión de que entrábamos en una nueva época y en una nueva era de paz, y en este sentido parecía que la crisis del Golfo Pérsico abría una posibilidad para la plena aplicación de la Carta de las Naciones Unidas, e incluso para la puesta en práctica una acción coercitiva institucionalizada frente al agresor. Tal uso institucionalizado de la fuerza, como dijo el Secretario General de las Naciones Unidas en la sesión del Consejo de Seguridad celebrada el 25 de septiembre de 1990, hubiera sido cualitativamente diferente del camino de la guerra.

De hecho, sin embargo, la invasión, ocupación y anexión de Kuwait por el Irak iniciaron un curso de acciones que impulsaron algo muy distinto de la aplicación de un verdadero sistema de seguridad colectiva: en efecto, utilizada la Organización de las Naciones Unidas como instancia de legitimación de decisiones adoptadas por los Estados de la coalición (con la aquiescencia de la República Popular China y de la U.R.S.S.), los hechos pusieron de manifiesto, una vez más, *lo lejos que todavía se estaba de un auténtico sistema de seguridad colectiva en tanto que instrumento de garantía de los débiles y del Derecho*.

## V. LA REALIDAD POLITICA DE LAS NACIONES UNIDAS

Me sorprende, por ello, el formalismo jurídico de algunas de las críticas a la Resolución 678 (1990), técnicamente perfectas pero poco atentas a la realidad política de las Naciones Unidas. Éstas, en efecto, no son un Estado (esto es, un sistema político vertebrado e institucionalizado), y mucho menos un Superestado, cualquiera sea la acepción que se dé a este término (9). De un lado, las Organizaciones Internacionales en general, y las Naciones Unidas en particular, son una realidad política intermedia entre el sistema político del Estado y las relaciones interestatales clásicas, por lo que en la comprensión de aquéllas no es posible prescindir del irreductible diplomático al que con innegable acierto se refiriera el profesor Colliard; de otro, el sistema de seguridad colectiva instituido en la Carta de las Naciones Unidas, en 1945, *había sido abandonado hacía mucho tiempo*, para ser sustituido por otro sistema, de carácter preventivo y no coercitivo, en el que las Naciones Unidas eran utilizadas, cuando fuese políticamente posible, como una instancia de amortiguación de las crisis internacionales e incluso como una instancia de pacificación de los conflictos internos (Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz (*peace-keeping* frente a *peace-enforcing*)).

Dos funciones de las Naciones Unidas (amortiguación de crisis internacionales y pacificación de conflictos internos), que no habían sido previstas en 1945 y que en la práctica, sin embargo, habían sido generalmente aceptadas tras graves tensiones político-constitucionales (10). ¿Qué sentido y qué fundamento tiene entonces que, en 1990/1991, *como si nada hubiera ocurrido en el pasado y como si el sistema de seguridad colectiva de la Carta hubiera sido una realidad*, toda la acción del Consejo de Seguridad se pusiera en cuestión, recurriendo para ello a la letra del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas?

No era, además, la primera vez que las Naciones Unidas fueron utilizadas por los Estados como *instancia de legitimación colectiva* de sus expectativas e intereses, *mediante una interpretación de la Carta apoyada por una mayoría política y jurídicamente significativa*. Así, la mayoría afro-asiática-latinoamericana había impuesto en la década de los setenta, en el foro de la Asamblea General de las Naciones Unidas, una nueva lectura de la Carta mediante la que aspiró a utilizar la Organización de las Naciones Unidas como una instancia de legitimación colectiva de sus aspiraciones y exigencias (soberanía permanente sobre recursos naturales; Carta de derechos y deberes económicos de los Estados; etc.) (11).

---

(9) Cour Internationale de Justice, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif*, 11 abril 1949, *Recueil 1949*, pp. 178-180.

(10) CARRILLO SALCEDO, J. A.: *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*, Instituto Franciscano de Vitoria, Madrid 1966.

(11) CARRILLO SALCEDO, J. A.: *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Madrid 1991, pp. 109 a 113.

Se pretendió, por otra parte, no sólo reformular importantes sectores del Derecho internacional a través de resoluciones de la Asamblea General sino, también, poner en cuestión uno de los equilibrios políticos de 1945 (el relativo a la división de trabajo entre la Organización de las Naciones Unidas y los Organismos Especializados respecto de la cooperación institucionalizada en materias económicas y sociales), así como hacer de las Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas instancias institucionalizadas que llevasen a cabo actividades operacionales en favor del desarrollo.

Todos estos procesos de cambio en la percepción y en la naturaleza del sistema de las Naciones Unidas, como las transformaciones experimentadas en materia de paz y seguridad, permiten hablar justificadamente (como he hecho en numerosas ocasiones, inspirándome en las reflexiones del profesor Inis L. Claude), de *las cambiantes Naciones Unidas* (12). La ausencia de esta dimensión, sin la que no es posible comprender a las Naciones Unidas, es lo que me sorprende en muchas de las críticas formuladas a la resolución 678 (1990) del Consejo de Seguridad. De ahí que valore muy positivamente las conclusiones a que llegaba en su curso de 1991, en Vitoria-Gasteiz, el profesor Sánchez Rodríguez, en particular cuando sostuvo que:

«el Capítulo VII de la Carta parecía sumido en un sueño eterno, y no precisamente en el sueño de los justos. La agresión de Irak contra Kuwait ha tenido la virtualidad de resucitarlo pues contaba para ello con la poderosa ayuda no de los poderes ocultos, sino de los profundos cambios políticos advertibles en el núcleo íntimo de la sociedad internacional: liquidación definitiva (según parece) de la guerra fría, ruptura del esquema bipolar, perestroika soviética, desintegración del bloque socialista, poder cuasihegemonico de los Estados Unidos y de sus aliados occidentales, desaparición del modelo de economía planificada, retroceso de las ideologías marxistas-leninistas, etc.».

El sistema ha funcionado con desigual fortuna, insistía el profesor Sánchez Rodríguez, con mayor apoyo en las medidas económicas de embargo, con mayores dificultades y críticas respecto a las técnicas de bloqueo, y con una cierta dualidad de posiciones en relación a las medidas que implicaban el uso de la fuerza. Con todas las reservas del caso, sin embargo, y desde una óptica finalista, debe admitirse, concluía, que el sistema ha funcionado eficazmente en cuanto a las consecuencias últimas de la agresión y de su final (13).

Nos hemos encontrado de bruces, escribe Luis Ignacio Sánchez, con problemas jurídicos inadvertidos o inexplorados, y con efectos potenciales insospechados hasta el presente. Por eso, creo que lleva razón cuando observa que si la actual situación política de la sociedad internacional persiste, debe admitirse que

(12) CARRILLO SALCEDO, J. A.: *Idem*, pp. 97-98.

(13) SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I.: La invasión de Kuwait por Iraq y la acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1991, p. 59.

la actuación del Consejo de Seguridad durante la crisis del Golfo supondrá un precedente político y jurídico de primera magnitud, así como cuando sugiere que «las resoluciones adoptadas merecen un análisis jurídico en profundidad que prescinda de los componentes coyunturalistas y que prime el análisis desde el sistema de valores que está presente en el Capítulo VII de la Carta y en dichas resoluciones».

Con ejemplar modestia, el profesor Sánchez Rodríguez añadía que su estudio había sido un «modesto, inicial y provisional aporte a este esfuerzo».

## VI. ASPECTOS RECIENTES DE LAS FUNCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Por haber intentado en mi curso de julio de 1990 en Vitoria-Gasteiz (*antes por tanto de la crisis y de la guerra del Golfo Pérsico*) una visión de síntesis de las Naciones Unidas, y bajo la impresión de que, aparentemente al menos, los hechos habían puesto en cuestión mis conclusiones, me sentí legitimado para pedir al Profesor Aldecoa Luzarraga, Director de los Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, que me diese otra oportunidad, en 1992, para desarrollar un nuevo curso en el que pudiera ofrecer algunas reflexiones sobre aspectos recientes de las funciones del Consejo de Seguridad en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Con el mismo espíritu que el profesor Sánchez Rodríguez en su curso de 1991, quería tener una nueva ocasión de seguir contribuyendo al esfuerzo de comprensión política y jurídica de las Naciones Unidas. Me animaba además el hecho de que la Academia de Derecho Internacional de La Haya había organizado, para los días 21 a 23 de julio de 1992, un Coloquio sobre «El desarrollo del papel del Consejo de Seguridad» (*The development of the role of the Security Council. Peace keeping and peace-building*), al que había sido invitado a participar con una ponencia sobre el papel del Consejo de Seguridad en la organización y reglamentación del derecho a la injerencia humanitaria.

Por mi parte, no trataba únicamente de volver al foro privilegiado de los Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, ni de buscar una especie de «revancha intelectual», es decir, una ocasión de examinar si el resurgimiento o la casi resurrección del Consejo de Seguridad había o no desmentido mis conclusiones de 1990. Mi curso de ese año ya estaba publicado y cualquiera podía comprobar por tanto que había sostenido dos afirmaciones: en primer lugar, que el Consejo de Seguridad no estaba paralizado sino que venía funcionando como una instancia de amortiguación de las crisis internacionales e incluso como un instrumento para la pacificación de conflictos internos (gracias al redescubrimiento por parte de los Estados de las posibilidades de las Naciones Unidas en orden al mantenimiento y preservación de la paz); en segundo lugar, como recordé al principio de estas páginas, que en aquellas situaciones en las que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad estuviesen de acuerdo y dispuestos a

actuar colectivamente, *nada excluía que el Capítulo VII de la Carta pudiera ser aplicado* (14).

En este orden de cosas, mi situación no era tan desairada como la de Sidney Bailey, autor de un libro de extraordinario valor, especie de biblia de los diplomáticos y juristas en el Consejo de Seguridad (*The Procedure of the United Nations Security Council*), en cuya segunda edición, de 1988, había escrito lo siguiente:

«...the Council has been cautious about making formal determinations under Chapter VII. Indeed it is generally considered imprudent to purport to take a binding decision under Chapter VII when all the world knows that the members of the Security Council and other United Nations Members lack the will or the means to enforce it. So, for the foreseeable future, we can expect the Council to be hesitant about making formal determinations under Chapter VII of the Charter» (15).

Se trataba por mi parte, decía, de seguir esforzándome en contribuir a la comprensión política y jurídica de las Naciones Unidas y, más concretamente, al examen de las funciones del Consejo de Seguridad en orden a su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Con este propósito, voy a considerar en este nuevo curso tres situaciones en las que el Consejo de Seguridad ha utilizado recientemente el Capítulo VII de la Carta: Libia, Somalia, y la antigua Yugoslavia. Tras este análisis, trataré de ofrecer unas conclusiones.

Podría extrañar que no incluya en mi examen la situación de Camboya cuando, como resultado de los acuerdos sobre un arreglo político concertados en la Conferencia de París en octubre de 1991, las Naciones Unidas han emprendido una de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz más ambiciosas y complejas de su historia. La Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya, en efecto, ha de hacer frente a la supervisión, control y verificación de la cesación del fuego, la retirada de las tropas extranjeras y la reagrupación, el acuartelamiento, el desarme y la posterior desmovilización de las fuerzas armadas de las cuatro facciones en el país; el control y supervisión de las actividades de las estructuras administrativas y las fuerzas de policía existentes, así como la adopción de medidas para promover el respeto de los derechos humanos, inclusive la investigación y reparación de las violaciones de los derechos humanos; la organización y dirección de elecciones libres e imparciales, que han de tener lugar a fines de abril o comienzos de mayo de 1993; la repatriación de los refugiados y personas desplazadas; la coordinación de un programa de asistencia para la rehabilitación; etc.

No incluyo sin embargo esta acción de las Naciones Unidas, iniciada a fines de febrero de 1992, porque a pesar de su extraordinaria significación (las

(14) CARRILLO SALCEDO, J. A.: *loc. cit.* en nota (1) anterior, p. 38.

(15) BAILEY, Sidney: *The Procedure of the United Nations Security Council*, 2.<sup>a</sup> ed., 1988. Citado por Anthony I. Aust en su ponencia al Coloquio de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, julio 1992, *The procedure and practice of the Security Council today* (en prensa).

Naciones Unidas en definitiva deben hacer frente a la complejísima y difícil tarea de fomentar la reconciliación nacional, promover el proceso democrático y construir la paz y la estabilidad en un país asolado por dos decenios de guerra), la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya es un supuesto de acción de las Naciones Unidas fuera del Capítulo VII de la Carta (*peace-building* y *no peace-enforcing*).

## VII. LIBIA

El Consejo de Seguridad volvió a ser utilizado como instancia de legitimación colectiva en relación con la condena de los atentados terroristas perpetrados en 1988 contra el vuelo 103 de la *Pan American*, sobre Escocia, y en 1989 contra el vuelo 772 de la *Union de Transports Aériens*, sobre Niger.

Con toda razón, el Consejo de Seguridad se mostró preocupado por los siguientes hechos:

- i) la persistencia en todo el mundo de actos de terrorismo internacional en todas sus formas, incluidos aquéllos en que no hay Estados directa o indirectamente involucrados, que ponen en peligro o destruyen vidas inocentes, tienen un efecto pernicioso en las relaciones internacionales y comprometen la seguridad de los Estados;
- ii) las actividades ilegales dirigidas contra la aviación civil internacional;
- iii) por último, el derecho de todos los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del Derecho internacional, a proteger a sus nacionales de los actos de terrorismo internacional que constituyen amenazas para la paz y la seguridad internacionales.

En este orden de cosas, y tras afirmar sus resoluciones anteriores 286 (1970), de 9 de septiembre de 1970, y 635 (1989), de 14 de junio de 1989 (en las que había pedido a los Estados que adoptasen todas las medidas jurídicas posibles para impedir cualquier injerencia en los viajes aéreos internacionales, y había condenado todos los actos de injerencia ilícita cometidos contra la seguridad de la aviación civil), el Consejo de Seguridad adoptó el 21 de enero de 1992 la Resolución 731 (1992), en la que se mostró decidido a eliminar el terrorismo internacional, condenó la destrucción de los vuelos 103 de la Pan Am y 772 de U.T.A., y deploró que el Gobierno libio no hubiese respondido efectivamente a las peticiones de Francia, el Reino Unido de Gran Bretaña y los Estados Unidos de América en relación con las actuaciones judiciales vinculadas con los ataques perpetrados contra dichos vuelos.

Los párrafos tres a cinco de la Resolución 731 (1992) son del siguiente tenor:

«3. Exhorta al Gobierno libio a que proporcione de inmediato una respuesta completa y efectiva a esas peticiones, a fin de contribuir a la eliminación del terrorismo internacional;

4. Pide al Secretario General que procure la cooperación del Gobierno libio con miras a proporcionar una respuesta completa y eficaz a esas peticiones;

5. Exhorta a todos los Estados a que individual y colectivamente alienen al Gobierno libio a responder en forma completa y efectiva a esas peticiones».

Pocos días después, en la declaración hecha pública el 31 de enero de 1992 con motivo de la reunión del Consejo de Seguridad a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, los Estados miembros del Consejo expresaron su profunda preocupación por los actos de terrorismo internacional y subrayaron la necesidad de que la comunidad internacional se ocupara eficazmente de todos esos actos.

Finalmente, sobre la base de un proyecto de resolución presentado por los Estados Unidos de América, Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña, el Consejo de Seguridad adoptó el 31 de marzo de 1992 la Resolución 748 (1992), en cuyo preámbulo se contienen las siguientes importantes afirmaciones:

«Reafirmando que, de conformidad con el principio enunciado en el párrafo 4 del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar o instigar actos de terrorismo en otro Estado, ayudar a tales actos, participar en ellos o consentir actividades organizadas en su territorio para la comisión de tales actos, cuando éstos impliquen la amenaza o el uso de la fuerza».

«Declarando en este contexto que el hecho de que el Gobierno de Libia no demuestre mediante acciones concretas su renuncia al terrorismo y, en particular, el hecho de que continúe sin responder completa y efectivamente a las peticiones formuladas en la Resolución 731 (1992) constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales».

El Consejo de Seguridad, por consiguiente, ha reconocido la existencia en Derecho internacional, al menos en el ámbito de la aviación civil internacional, de una obligación jurídica de los Estados de prevenir y sancionar las actividades terroristas internacionales, confirmando así una afirmación doctrinal que el profesor Jochen A. Frowein y yo habíamos sostenido, en 1988, en los Principios que propusimos como Directores de estudios del Centro de Investigaciones de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, que en la sesión de dicho año se ocupó del tema «Aspectos jurídicos del terrorismo internacional» (16).

Más aún, en la línea de pensamiento que yo había propuesto en mi informe, el Consejo de Seguridad situó la reacción de la comunidad internacional en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, y decidió:

- i) Que el Gobierno de Libia debía cumplir sin ninguna nueva demora las peticiones de los Estados Unidos de América, Francia y el Reino Unido;

(16) FROWEIN, J. A. - CARRILLO SALCEDO, J. A.: *Aspects juridiques du terrorisme international*, Académie de Droit International de La Haye, 1989.

- ii) Que el Gobierno de Libia debía comprometerse definitivamente a poner fin a todas las formas de acción terrorista y a toda la asistencia a grupos terroristas, y había de demostrar prontamente, mediante actos concretos, su renuncia al terrorismo;
- iii) Finalmente, una serie de sanciones diplomáticas, políticas y económicas (precisadas en los párrafos cuarto a sexto de la parte dispositiva de la Resolución 748), que todos los Estados deberían adoptar a partir del 15 de abril de 1992 y que se aplicarán hasta que el Consejo de Seguridad resuelva que el Gobierno de Libia ha dado cumplimiento a las decisiones del Consejo de Seguridad.

La Resolución 748 (1992) es de extraordinaria importancia política y jurídica porque ha vinculado la obligación de prevenir, sancionar y reprimir las actividades de terrorismo internacional con la obligación de los Estados de abstenerse de recurrir a la fuerza o a la amenaza de fuerza (artículo 2, párrafo 4, de la Carta de las Naciones Unidas), y porque ha calificado el comportamiento de Libia como amenaza para la paz y la seguridad internacionales, *justificando así la invocación del Capítulo VII de la Carta*.

Hubiera sido deseable sin embargo que, en orden a la investigación de los hechos, el Consejo de Seguridad hubiese utilizado los medios que la Carta le ofrece en su artículo 34 (competencia del Consejo para investigar las situaciones y controversias susceptibles de conducir a fricción internacional, a fin de determinar si la prolongación de tal situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz), con el propósito de que los hechos fuesen establecidos por una comisión internacional de investigación, preferible por su misma naturaleza a las alegaciones de autoridades nacionales de investigación y acusación.

Libia no es el único Estado posiblemente responsable internacionalmente de organizar o instigar actividades terroristas, por lo que resulta criticable, en mi opinión, la prontitud con que el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 731 (1992), así como su tendencia a aceptar la exigencia de los Estados Unidos y del Reino Unido de que Libia entregase a los presuntos agentes libios responsables del atentado contra el vuelo de la Pan American, a fin de que fuesen juzgados.

El problema político y jurídico no escapó al Gobierno libio, que el 3 de marzo de 1992, *antes por consiguiente de la adopción de la Resolución 748* (1992), demandó ante la Corte Internacional de Justicia al Reino Unido de Gran Bretaña y a los Estados Unidos de América, sobre Cuestiones de interpretación y aplicación del Convenio de Montreal de 1971 resultantes del incidente aéreo de Lockerbie. En sus demandas, Libia pidió a la Corte Internacional de Justicia la adopción de las siguientes medidas cautelares o provisionales:

- «a) to enjoin (a los Estados Unidos y al Reino Unido)... from taking against Libya measures calculated to exert coercion on it or compel it to surrender the accused individuals to any jurisdiction outside of Lybia; y

- b) to ensure that no steps are taken that could prejudice in any way the rights of Libya with respect to the proceedings instituted by Libya's Application» (17).

Libia pretendía en realidad que la Corte Internacional de Justicia controlara, a través de las medidas provisionales, la validez jurídica de la Resolución 731 (1992), al mismo tiempo que trataba de evitar la adopción por el Consejo de Seguridad de una nueva resolución, patrocinada por los tres Estados occidentales miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En este orden de cosas, resulta significativo e incluso dramático que las conclusiones de Libia fueran presentadas ante la Corte Internacional de Justicia el 28 de marzo de 1992, es decir, tres días antes de la adopción de la Resolución 748 (1992).

Por once votos contra cinco, la Corte Internacional de Justicia decidió el 14 de abril de 1992 que las circunstancias del caso no exigían el ejercicio de su poder de indicar medidas provisionales, en virtud del artículo 41 de su Estatuto.

## VIII. SOMALIA

Somalia constituye una prueba particularmente difícil para las Naciones Unidas, pues hay que encontrar respuestas para las necesidades abrumadoras y urgentes de una población cada vez más desesperada por el hambre, la inexistencia de una administración central, la destrucción casi completa de la infraestructura básica, y la total inseguridad.

Se trata, en definitiva, nada menos que de la necesidad de reconstruir toda una sociedad y toda una nación.

Preocupado por la persistencia de esta situación, que constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad decidió el 23 de enero de 1992, *en virtud del Capítulo VII de la Carta*, que:

«todos los Estados, con objeto de establecer la paz y la estabilidad en Somalia, apliquen inmediatamente un embargo general y completo de todos los suministros de armas y equipo militar a Somalia hasta que el Consejo de Seguridad decida lo contrario» (párrafo 5 de la parte dispositiva de la Resolución 733 (1992), de 23 de enero de 1992).

El Consejo de Seguridad decidió posteriormente establecer una Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM), mediante su Resolución 751 (1992), de 24 de abril de 1992.

---

(17) International Court of Justice: Case concerning questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom and United States). Order of 14 april 1992. Audiencia del 28 de marzo de 1992, conclusiones de Libia.

La importancia de la Resolución 733 (1992) radica, en mi opinión, en la firmeza con que el Consejo de Seguridad ha calificado un conflicto interno de amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, justificando así el recurso a la aplicación del Capítulo VII de la Carta. Creo que esta decisión es extraordinariamente positiva, al situar la paz y seguridad no sólo en el plano de las relaciones interestatales sino, también, en el plano interno, confirmando el acierto del párrafo 7 del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, que expresamente dispone que el principio de no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados «no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII».

## IX. YUGOSLAVIA

El conflicto en lo que era Yugoslavia, por último, constituye un ejemplo de la forma en que al terminar la guerra fría se ha abierto el arca de Pandora de los nacionalismos radicalizados y excluyentes, esto es, de una causa de conflictos que la lucha ideológica del enfrentamiento global Este-Oeste había mantenido oculta.

Se trata de un conflicto con innegable dimensión internacional, ante el que las Naciones Unidas han reaccionado con una gran variedad de medidas, y de las que en este curso van a interesarnos las que ponen de manifiesto las funciones del Consejo de Seguridad en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales a través de la aplicación del Capítulo VII de la Carta.

Ya en septiembre de 1991, mediante la Resolución 713 (1991), el Consejo de Seguridad decidió, *en el marco del Capítulo VII de la Carta*, medidas de embargo respecto del comercio de armas con Yugoslavia (párrafo 6 de la parte dispositiva de la Resolución 713, de 25 de septiembre de 1991).

Posteriormente, el 21 de febrero de 1992, el Consejo de Seguridad decidió establecer, bajo su autoridad, una Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) (párrafo 2 de la parte dispositiva de la Resolución 743). Más tarde, tras recordar su responsabilidad primordial en virtud de la Carta de las Naciones Unidas de mantener la paz y la seguridad internacionales, y *actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta*, el Consejo decidió el 30 de mayo de 1992 una serie de sanciones económicas, comerciales, diplomáticas y en el sector de las comunicaciones contra Serbia-Montenegro, especificadas en los párrafos 4 a 9 de la parte dispositiva de la Resolución 757 (1992), de 30 de mayo de 1992.

## X. CONCLUSIONES

¿Qué conclusiones extraer de los ejemplos de la práctica antes examinados?

En primer lugar, la capacidad del Consejo de Seguridad para actuar y ejercer sus responsabilidades en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Frente a la extendida idea según la cual el Consejo de Seguridad

apenas puede funcionar porque el derecho de veto de los miembros permanentes lo paraliza, los hechos ponen de manifiesto que, como consecuencia de los formidables cambios experimentados en las relaciones internacionales y en la comunidad internacional, ningún miembro permanente ha ejercido tal derecho desde mayo de 1990.

Obviamente, tal posibilidad sigue existiendo *de jure*, pues el artículo 27, párrafo 3, de la Carta de las Naciones Unidas no ha sido modificado. Pero el fin de la guerra fría ha traído consigo no sólo el riesgo de la hegemonía de los Estados Unidos y sus aliados (bien claro en la utilización que estos Estados hicieron de las Naciones Unidas durante la guerra del Golfo Pérsico), sino también la posibilidad de que el sistema de seguridad colectiva instituido en el Capítulo VII de la Carta opere y funcione.

El requisito indispensable para ello es que los miembros permanentes vean en el Consejo de Seguridad una instancia para la negociación y no para el enfrentamiento, único modo de que las posibilidades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz resulten viables.

La plena realización de estas posibilidades, que están en la Carta de las Naciones Unidas, exige sin embargo una lectura más dinámica de la misma por parte de los Estados Miembros: las Naciones Unidas, como ha señalado el Secretario General en su Informe de 17 de junio de 1992, *Un Programa de Paz*, presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la reunión en la cumbre del Consejo de Seguridad,

«son un conjunto de Estados soberanos y sus posibilidades de acción dependen de la esfera de interés común que creen entre ellos» (18).

Las posibilidades de diplomacia preventiva, como las de acción colectiva para el establecimiento, el mantenimiento y la consolidación de la paz requieren, en efecto, la plena disponibilidad de los Estados.

En segundo lugar, si la práctica abierta por la acción del Consejo de Seguridad en los supuestos que he examinado se consolida y desarrolla progresivamente, de conformidad con las propuestas del Secretario General de las Naciones Unidas en su *Programa de Paz*, nos acercáramos al ideal de la seguridad colectiva, tal como éste quedó expresado en la Carta de las Naciones Unidas en 1945, superando una larga época de inoperancia e ineffectividad en la que el sistema quedó desnaturalizado o paralizado como consecuencia de la guerra fría.

Hoy es muy fácil, pues a toro pasado el pase es siempre cómodo, criticar a Sidney Bailey por el error de su profecía de 1988, cuando, como antes señalé, decía en la segunda edición de su magistral libro sobre el Consejo de Seguridad que éste dudaría mucho en aplicar el Capítulo VII de la Carta; dicha crítica sería injusta, sin embargo, pues no debe olvidarse que fueron los grandes cambios experimentados en la comunidad internacional desde 1989 los que hicieron posible

---

(18) Documento A/47/277 y S/24111, de 17 de junio de 1992, párrafo 2.

desde entonces la decidida utilización de dicho Capítulo de la Carta por el Consejo de Seguridad, como prueban los supuestos que he analizado en este curso.

Resulta así que el Consejo de Seguridad no sólo sigue siendo una instancia activa respecto del mantenimiento de la paz (*peace-keeping* y *peace building*), como ponen de manifiesto el gran número de Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz, que acaso incluso estén desbordando las posibilidades reales de la Organización, sino que también es ahora *una instancia de seguridad colectiva*, capaz de asumir su responsabilidad primordial en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (*peace-enforcing*).

La plena realización de esta función del Consejo de Seguridad exigirá en el futuro próximo, como ha señalado el Secretario General de las Naciones Unidas, llenar de contenido el artículo 43 de la Carta (19). En efecto, la posibilidad de que una acción militar para mantener o restablecer la paz pueda ser iniciada, aunque únicamente si han fracasado todos los medios pacíficos, escribe Boutros-Ghali, *es esencial para que se pueda dar crédito a las Naciones Unidas como garante de la seguridad internacional*.

Para ello será necesario poner en práctica, mediante las oportunas negociaciones, los convenios especiales previstos en el artículo 43 de la Carta, con arreglo a los cuales los Estados Miembros se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades que sean necesarias para los propósitos establecidos en el artículo 42, y *no sólo para casos determinados sino de modo permanente*.

En las circunstancias políticas hoy existentes, en conclusión, *no tienen por qué seguir prevaleciendo los viejos obstáculos a la concertación de esos convenios especiales*, por lo que cabe esperar que en los próximos años el Consejo de Seguridad pueda reforzar sustancialmente su deseable dimensión de instancia de seguridad colectiva.

---

(19) *Idem*, parágrafo 43.

