

ENCUADRAMIENTO Y FUNDAMENTO JURIDICO DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE NACIONES UNIDAS

Fernando Valverde Camán

RESUMEN

El presente artículo trata sobre el encuadramiento y fundamento jurídico de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas, estas misiones internacionales constituidas por personal militar y civil se despliegan en el territorio en conflicto con el objeto de restablecer y mantener la paz. Las operaciones de paz fueron creadas por la ONU como un mecanismo de Seguridad Colectiva por parte del Consejo de Seguridad y se ha convertido en la práctica en el mecanismo internacional más utilizado por la organización para preservar la paz internacional. En este artículo se explica además la fundamentación jurídica del establecimiento de las misiones de paz así como las competencias de los órganos del consejo de seguridad, de la asamblea general y del rol que cumple el secretario general.

ABSTRACT

This article is about the framework and legal basis for peacekeeping operations of the United Nations, these international missions consisting of military and civilian personnel deployed in the territory

in conflict with the purpose of restoring and maintaining peace. Peacekeeping operations were created by the UN as a collective security mechanism by the Security Council and it has become the practice in the international mechanism uses by the organization to preserve international peace. This article also explains the legal basis for the establishment of peacekeeping missions as well as the powers of the organs of the Security Council, General Assembly and of the role played by the general.

Key words: Peacekeeping, United Nations, International Law, International Security.

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Concepto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. – 3. Naturaleza jurídica de las operaciones de mantenimiento de la paz. –4. Marco normativo de las operaciones de mantenimiento de la paz de las naciones unidas. – 4.1. Propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. – 4.2. Competencias de los órganos encargados del arreglo pacífico de controversias. – 4.3. Rol del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz. – 4.4. Competencia del Secretario General en el mantenimiento de la Paz. – 5. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

La preservación de la paz internacional es el objetivo más importante de las Naciones Unidas. En el capítulo VII de la Carta de la ONU, se regulan los mecanismos con que cuenta para lograr el restablecimiento y el mantenimiento de la paz mundial; de ahí que uno de los mecanismos que ha llevado a cabo son las

denominadas “operaciones de mantenimiento de la paz” (OMP), las cuales forman parte del conjunto de medios empleados por dicha organización internacional para asegurar la primacía de la paz en el ámbito internacional¹. Para comprender cabalmente la actuación de las operaciones de mantenimiento de paz, se debe antes realizar una adecuada aproximación al marco conceptual y cómo se ha concebido para asegurar su acción en el rol más importante señalado en la Carta de las Naciones Unidas: mantener la paz y la seguridad internacional.

2. CONCEPTO DE OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Para empezar, las operaciones de mantenimiento de la paz no tienen un reconocimiento expreso en la Carta de las Naciones Unidas, sino que aparecieron de la propia práctica y que, con el paso del tiempo, la ONU, al ponerlas en marcha, ha ido definiéndolas de forma expresa y marcando su actuación sistematizándola jurídicamente. Sin embargo, desde la doctrina del derecho internacional, se ha venido sentando algunos conceptos a tomar en cuenta. El profesor Remiro Brotons ha calificado las OMP como “medidas de índole militar o paramilitar desarrolladas en el territorio y con el consentimiento de uno o más Estados miembros cuyo propósito esencial, en una circunstancia de tensión internacional altamente peligrosa para la paz y la seguridad internacional, es contener y controlar un conflicto o una situación crítica, preservando o restableciendo la paz física y facilitando la atmósfera para que a

¹ RUBIO, Patricio. “Las Medidas Colectivas adoptadas por las Naciones Unidas destinadas a mantener la paz y la seguridad internacionales: Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la crisis humanitarias”, en COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Derecho Internacional Humanitario*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales, 2003, pp. 489-523.

través de la negociación o cualesquiera otros medios de arreglo pacífico los interesados traten de salvar con la palabras, no con las armas, sus diferencias”².

Posteriormente, el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Ghali Boutros-Boutros, en junio de 1992, presentó un informe denominado “Un Programa de Paz, diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”, en donde marcó un mejor concepto de las OMP y definió algunos aspectos relevantes en esta materia; entendiendo por “mantenimiento de la paz” (en inglés *peacekeeping*): “El despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil”³. Otro concepto importante se da al definir el “establecimiento de la paz” (*peace-making*) como: las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas⁴. Por último, define la “diplomacia preventiva” como las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre

² BROTONS, Remiro. *Derecho Internacional Público. Principios Fundamentales*. Madrid, Tecnos, 1982, p. 200. Véanse, en general, CARDONA LLORENS, J. “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?”, en *Cursos Euro mediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*. España, vol. VI, 2002, pp. 759-891; FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*. Huelva, Universidad de Huelva, 2 vols., 1998; IGLESIAS VELASCO, Alfonso. *Las operaciones de mantenimiento de la paz: concepto, evolución histórica características (1948-2002)*. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2003.

³ BOUTROS-BOUTROS, Ghali. “Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”. Informe del Secretario General presentado de conformidad con la Declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión Cumbre del Consejo de Seguridad (doc. S/24111, del 17 de junio de 1992).

⁴ *Ibíd.*, parágrafo 20. No obstante, algún autor ha incluido, en la noción de *peacekeeping* o mantenimiento de la paz, todas las operaciones desarrolladas en el terreno del arreglo pacífico de controversias, incluyendo las del Capítulo VI (misiones de mediación o conciliación, grupos de investigación, etc.).

dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflicto y evitar que estos, si ocurren, se extiendan.

En el informe, destaca además otro concepto importante como el de “consolidación de la paz” (*peace building*), entendido como el conjunto de actividades encaminada a individualizar y apoyar las estructuras tendientes a consolidar la paz y crear una sensación de confianza y bienestar en el pueblo para evitar la reanudación del conflicto⁵. Posteriormente, se incorporó el concepto de “imposición de la paz” (*peace enforcement*), que consiste en las medidas adoptadas en virtud del capítulo VII de la Carta, incluido el uso de la fuerza armada para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional en situaciones que el Consejo de Seguridad haya determinado la existencia de una amenaza para la paz, un quebrantamiento de esta o un acto de agresión⁶.

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

A la hora de buscar la base jurídica de las operaciones de mantenimiento de paz creadas por la ONU, hay que acudir al instrumento constitutivo de la organización internacional: la Carta de las Naciones Unidas. A pesar que dentro de la misma no se hace referencia expresa a clausula alguna de las OMP, debe deducirse que los órganos propios pueden crearlas conforme a sus poderes implícitos. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, los órganos

⁵ El entonces Secretario General de la ONU se refería a la consolidación de la paz, una vez que se ha concluido con el conflicto (cfr. *ibidem*, parágrafos 55 y ss.), cuando, de hecho, bastantes operaciones multifuncionales de mantenimiento de la paz han desarrollado labores de consolidación de la paz, como organización y supervisión de elección, promoción de los derechos humanos, desarme de las partes, remoción de minas; por ejemplo, en Nicaragua, El Salvador, Namibia, Camboya o Guatemala.

⁶ *Ídem*.

habilitados para crear operaciones de mantenimiento de la paz son el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. De ahí, podemos señalar que la naturaleza jurídica de las operaciones de mantenimiento de la paz se refiere a las auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con el mandato que sea aprobado mediante Resolución del Consejo de Seguridad, el cual debe cumplir con tres requisitos importantes: 1. El consentimiento de las partes en conflicto; 2. Que la operación sea respaldada mediante resolución del Consejo de Seguridad, materializando y legitimando el decidido apoyo de la comunidad internacional; y 3. La participación voluntaria de los estados miembros de las Naciones Unidas para integrar la misión.

Dentro de los capítulos que se ocupan de regular el manejo de las controversias internacionales que pongan en peligro la paz y la seguridad internacional y del cual constituyen el ámbito propio de las operaciones de mantenimiento de paz, son el capítulo VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas. En cuanto al capítulo VI, regula el arreglo pacífico de controversias y el capítulo VII regula frente a la acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos agresión. Sin embargo, debe tomarse en cuenta también los alcances de los propósitos y objetivos consignados en la Carta, lo que da sustento jurídicamente a su actuación para mantener la paz y la seguridad internacional.

4. MARCO NORMATIVO DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

Como hemos señalado anteriormente, la figura de las operaciones de mantenimiento de paz no tiene una consagración expresa en la Carta de las Naciones Unidas. Si se revisa el texto de la misma, podemos encontrar que en ninguna parte se hace referencia al término “operaciones de mantenimiento de la paz”. El capítulo VI simplemente hace referencia a otros medios de arreglo pacífico, dentro de los cuales aquellas podrían enmarcarse. De ahí que analizaremos cuáles son los fundamentos jurídicos de las operaciones de mantenimiento de paz; así como cuáles son las competencias del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General y del Secretario General en el desarrollo de las operaciones de mantenimiento de paz como medio de solución pacífica de controversias.

4.1. Propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas

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

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

Naciones Unidas encuentran su sustento en él, ya que permite desplegar un sinnúmero de acciones para su protección.

En este sentido, Abellán Honrubia afirma: “La paz y seguridad internacional son en la actualidad un valor incorporado al Derecho Internacional, cuya referencia aparece como justificación de gran parte de sus normas e incluso, virtualmente como instancia legitimadora de todo el sistema jurídico internacional, desde sus Principios generales a los mecanismos para su aplicación y cumplimiento; percepción esta última cuya máxima expresión jurídica positiva está formalizada en la Carta de las Naciones Unidas”⁷.

Se puede afirmar que el propósito de la Carta de las Naciones Unidas es promover la paz y tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar cualquier amenaza a la paz y que, cualquier medida colectiva que pueda ser emprendida, debe estar delimitada dentro de los principios contemplados dentro de la Carta. Pero, en nuestra opinión, para que esa medida conlleve al establecimiento de una operación de mantenimiento de la paz, debe estar desarrollada dentro de las competencias explícitas e implícitas contenidas en el capítulo VI; ya que, como bien lo anota Fernández⁸, “el propósito de las Naciones Unidas no es resolver el problema del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con la fuerza armada, sino por medios pacíficos”; que deben contener métodos eficaces y

⁷ ABELLÁN HONRUBIA, V. “La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Fundamento jurídico y discrecionalidad política”, en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: estudios en homenaje al profesor Manuel Díez de Velasco*. Madrid, Tecnos, 1993.

⁸ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*. Huelva, Universidad de Huelva Publicaciones, vol. 1, 1998.

novedosos, que si bien no están prescritos en la Carta, sí pueden deducirse de su contenido.

El artículo 33.º de la Carta dice: “Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección”.

El propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales que se encuentra en el artículo 1.º de la Carta es inescindible del artículo 2.º⁹ que contiene los principios jurídicos de las Naciones Unidas y, por lo tanto, cuenta con el mismo valor jurídico, como lo demuestra la práctica de los distintos órganos de la ONU. A dichos principios están sometidos los estados y son considerados como principios del derecho internacional. Igualmente, con la Resolución 2625 del 24 de octubre de 1970, se reafirmaron los principios de igualdad y buena fe, se proclamaron otros nuevos y se anexaron al sistema de derecho internacional.

El principio de solución pacífica de controversias, que se encuentra en el artículo 2.º de la Carta es de gran importancia para las Naciones Unidas y para el derecho internacional; ya que se presenta casi como una obligación el buscar, en la medida de lo posible,

⁹ Los principios contenidos en el artículo 2.º son: igualdad soberana de todos sus miembros, buena fe en el cumplimiento de las obligaciones contraídas, arreglo de controversias internacionales por medios pacíficos, no uso de amenazas o de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, ayuda a los demás estados y abstención de la misma respecto de aquellos contra los cuales la ONU ejerza acción preventiva o coercitiva. Además, respeto a la Carta por los estados que no son miembros de las Naciones Unidas y prohibición de intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados.

solución a todos los conflictos de una manera pacífica, relegando cualquier intento de uso de la fuerza que no cumpla con los requisitos que la misma Carta contiene. Este principio es el eje fundamental del capítulo VI de la Carta y, por consiguiente, de las operaciones de mantenimiento de la paz.

El desarrollo de este principio va de la mano con la aparición de medios de solución pacífica como la mediación¹⁰, el arbitraje o los buenos oficios¹¹, e indudablemente es allí donde caben las operaciones de mantenimiento de la paz; las cuales obtuvieron mayor relevancia a partir de la Resolución 2625, en donde se dispuso que los estados debían abstenerse del recurso de la fuerza y, en su lugar, buscar la solución por medios pacíficos, “de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia”. El uso de estos medios está sujeto al principio de igualdad soberana y a otros como la libre determinación de los pueblos, la libertad de acción y decisión de las partes y la prohibición del uso de la fuerza.

4.2. Competencias de los órganos encargados del arreglo pacífico de controversias

En esa medida, la Carta adjudicó una serie de competencias o potestades a cada uno de los órganos de la ONU¹² para desarrollar cada

¹⁰ La mediación consiste en la acción de una tercera potencia, destinada a obtener un arreglo entre dos estados en litigio (cfr. ROUSSEAU, Ch. *Derecho internacional público*. Barcelona, Ariel, 1966, p. 487).

¹¹ Entendidos como la “acción de un tercero –comúnmente, aunque no forzosamente, un Estado– que pone en contacto a dos Estados partes en una controversia a fin de que entablen negociaciones diplomáticas con vistas a su arreglo o que suministra de otro modo una ocasión adecuada para las negociaciones” (cfr. PASTOR RIDRUEJO, J. *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Madrid, Tecnos, 1996, p. 624).

¹² El artículo 7.º de la Carta de las Naciones Unidas establece como órganos principales de las Naciones Unidas: una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social, un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia y una Secretaría.

uno de los propósitos, según la especificidad de cada órgano. Las competencias originales del Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Secretario General tuvieron que ser reevaluadas en la práctica para que las Naciones Unidas no terminaran en el fracaso, como la Sociedad de Naciones. Por esta razón, se ampliaron las competencias generales, se desarrollaron las operaciones de mantenimiento de la paz como una forma de arreglo pacífico de controversias y se llegó a aplicarlas a conflictos tanto nacionales como internacionales buscando proteger el propósito fundamental de la ONU.

La experiencia de Corea puede considerarse como el bautizo de las Naciones Unidas en actividades para mantener la paz y la seguridad internacionales, tanto por su ubicación cronológica como, y especialmente, por sus importantes repercusiones para la vida de la ONU¹³. A pesar de que las actividades llevadas a cabo por la ONU en la resolución de dicho conflicto se acercan al modelo del capítulo VII, por ser de índole coercitiva e iniciadas por el Consejo de Seguridad, las consecuencias de su desarrollo con la expedición de la Resolución 377, conocida como “Unión para la Paz”, del 3 de noviembre de 1950, son el origen de importantes efectos en el funcionamiento y empleo de futuras Operaciones de Mantenimiento de Paz.

Fue entonces que la Resolución “Unión para la Paz”, impulsada por las grandes potencias –interesadas más que nadie en mantener el *status quo*–, le dio más y mejores herramientas a la ONU para cambiar

¹³ Las siguientes operaciones: Oriente Medio, Congo y Chipre, no obedecieron a los mismos cánones de la acción adelantada en Corea, a pesar del contenido de la Resolución del 3 de noviembre de 1950: “Unidos por la Paz”.

las creencias y tendencias anteriormente anotadas¹⁴. Esta resolución otorgó a las Naciones Unidas una serie de elementos que le permitirán en el futuro actuar de manera más efectiva, utilizando, entre otras herramientas, las operaciones de mantenimiento de la paz, cuyas competencias se derivan en gran medida de la Resolución “Unión para la Paz”.

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

Esto significa que los miembros de la ONU deben contar con un dispositivo dentro de las fuerzas armadas nacionales para tener elementos entrenados adecuadamente, con el fin de prestar su

¹⁴ Para más información, consultar la propuesta de Ortega Pinto en su libro *Naciones Unidas. Acuerdos de paz y verificación internacional: el caso de El Salvador* (1993, p. 84), quien presenta el caso de ONUSAL como un ejemplo de las consecuencias de la resolución “Unidos por la Paz” y la evolución conceptual y práctica de las OMP y de la ONU.

servicio en las unidades de la ONU si el Consejo de Seguridad o la Asamblea General así lo recomiendan.

Las competencias de los órganos de las Naciones Unidas para la resolución pacífica de controversias se ampliaron significativamente tanto en las acciones con las cuales se contaba, como quedó demostrado anteriormente, como en los estadios frente a los cuales se aplicaba. En este sentido, se aprobó la Resolución 43 de 1951 sobre la prevención y eliminación de controversias y situaciones que puedan amenazar la paz y la seguridad internacionales; con lo cual se ensancha la noción de arreglo pacífico de controversias hasta comprender en la misma su eliminación y prevención. Lo que comporta una doble consecuencia: de un lado, significa la formulación de una nueva obligación de comportamiento de los Estados; de otro, origina un amplio desarrollo de las capacidades de los órganos de las Naciones Unidas, a fin de eliminar, prevenir y arreglar las controversias o situaciones que pongan en peligro la paz y seguridad internacionales. En este último sentido, es destacable la tendencia a flexibilizar los procedimientos ante el Consejo de Seguridad y a ampliar las competencias del Secretario General más allá de las previsiones de la Carta; así como una tendencia a incorporar, en el cumplimiento de esta función, toda suerte de medidas no coactivas susceptibles de ser adoptadas en el ámbito de las Naciones Unidas¹⁵.

Una vez determinada la importancia de la resolución “Unión para la Paz” y sus consecuencias, conviene entonces ver, junto con las disposiciones de la Carta, cómo quedaron las competencias del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General y del Secretario

¹⁵ ABELLÁN HONRUBIA. Ob. cit., pp. 73-74.

General en cuanto a la resolución pacífica de controversias se refiere.

4.3. Rol del Consejo de Seguridad en el Mantenimiento de la Paz

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

Con el objeto de cumplir con sus funciones, está capacitado para establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios (art. 29.°), recomendar procedimientos o métodos apropiados para solucionar controversias que puedan poner en peligro el fin de la ONU (art. 36.°), y categorizar una determinada cuestión como amenaza para la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión (art. 39.°). Las operaciones de mantenimiento de la paz son uno de los tantos mecanismos que puede poner en acción el Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, basándose en el artículo 33.2.°¹⁷ de la Carta y no en el capítulo VII de la misma.

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

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

Al revisar el capítulo VI de la Carta, se desprenden las competencias del Consejo de Seguridad –y de la Asamblea General– en el arreglo pacífico de controversias. En primer lugar, el artículo 33° dice: “Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la conciliación [...] u *otros medios pacíficos de su elección*. 2. El Consejo de Seguridad, *si lo estimare necesario, instará* a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios”. Entendiendo por esto que la obligación principal la tienen las partes para llamar a la actuación del Consejo; pero, en todo caso, este debe participar, así no sea llamado, debido a la capacidad subsidiaria del artículo 37° de la Carta.

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

Vale la pena hacer dos aclaraciones. La primera, que cuando la Carta hace referencia a que las controversias sean “*susceptibles* de poner en peligro la paz”, indica una simple posibilidad; mientras que

la “*amenaza a la paz*” implica una situación actual, real e inminente. La segunda aclaración tiene que ver con la manera cómo establece el Consejo sus actuaciones, cuando existe tal posibilidad.

Pero, sin duda alguna, el artículo 36.º es la mayor fuente de competencias del Consejo de Seguridad en el arreglo pacífico de controversias, pues amplía los alcances del artículo 33.º y resume lo dicho en los artículos 37º y 38º¹⁸; los cuales son una simple complementación y resaltan el principio de subsidiariedad del sometimiento de las controversias al Consejo: ya únicamente procede cuando fracasa lo previsto en el artículo 33º.

El Consejo de Seguridad podrá no solo “instar” a las partes; sino, “recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados”. Gracias a este artículo, el Consejo puede hacer recomendaciones y a su vez evaluar las tomadas por las partes en la controversia; sin duda una facultad amplísima, porque depende de la mera voluntad del Consejo, sobre todo en lo que tiene que ver a la calificación del conflicto como de orden jurídico o no.

4.4. Competencias de la Asamblea General en el Mantenimiento de la Paz

Siguiendo la línea de la ONU sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la Asamblea General también tiene competencias atribuidas por la Carta respecto a dichas funciones. La

¹⁸ “Artículo 36. 1. El Consejo de Seguridad podrá, en cualquier estado en que se encuentre una controversia de la naturaleza de que trata el artículo 33 o una situación de índole semejante, recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados. 2. El Consejo de Seguridad deberá tomar en consideración todo procedimiento que las partes hayan adoptado para el arreglo de la controversia. 3. Al hacer recomendaciones de acuerdo con este artículo, el Consejo de Seguridad deberá tomar también en consideración que las controversias de orden jurídico, por regla general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con las disposiciones del Estatuto de la Corte”.

Asamblea dispone de una competencia genérica para tratar cualquier asunto, con el único límite del marco constitucional de la Carta. Así, el artículo 10.º dispone: “La Asamblea General podrá discutir cualesquiera asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta, y salvo lo dispuesto en el artículo 12.º podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad”.

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

La Asamblea General puede discutir un tema relacionado con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, mas no puede recomendar una medida adecuada cuando el Consejo de Seguridad ya estuviera desempeñando funciones en relación con un asunto (art. 12.º) o cuando la cuestión requiere acción; lo cual radica la competencia en cabeza exclusiva del Consejo (art. 11.1.º)¹⁹.

Veamos lo que dice en el artículo 12: “Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad”.

¹⁹ Así, por ejemplo, en el caso salvadoreño, tempranamente y antes que el Consejo de Seguridad, la Asamblea entendió la magnitud del problema; por ello, en 1983, se incluyó por primera vez dentro del programa de la Asamblea la situación en Centroamérica y, en virtud del principio de cooperación internacional en la búsqueda de la paz y seguridad internacionales, se comenzaron a expedir las primeras resoluciones en las que se expresa la preocupación por el conflicto en El Salvador.

Igualmente, para el desempeño de sus funciones, la Asamblea puede establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios (art. 22.º) y recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualquier situación, sea cual fuere su origen (art. 14.º); aunque estas no tendrán carácter obligatorio.

Si recordamos las competencias del Consejo de Seguridad, podríamos concluir que nos encontramos con una aparente duplicación de competencias para la Asamblea General y el Consejo de Seguridad en lo relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, teniendo en cuenta que ambos órganos están en idéntica condición jerárquica; ya que la Asamblea no es responsable ante el Consejo, ni este lo es ante la Asamblea. Pero, analizadas en detalle, se observa que las competencias de la Asamblea serían concurrentes con las del Consejo, aunque de manera coordinada²⁰.

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

“1. La Asamblea General podrá considerar los Principios generales de la Cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los Principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales Principios a los Miembros o al Consejo de Seguridad o a este y a aquellos.

2. La Asamblea General podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente

²⁰ REMIRO BROTONS, Antonio. Ob. cit., p. 253.

a su consideración cualquier Miembro de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad, o que un Estado que no es miembro de las Naciones Unidas presente de conformidad con el artículo 35.º, párrafo 2, y salvo lo dispuesto en el artículo 12º, podrá hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al Estado o Estados interesados o al Consejo de Seguridad o a este y aquellos. Toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla.

3. La Asamblea General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.

4. Los poderes de la Asamblea General enumerados en este artículo no limitarán el alcance general del artículo 10.º”.

Otra disposición de la Carta que debe detectarse en cuanto a la competencia de la Asamblea General en el arreglo pacífico de controversias y por ende en el del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, es en el artículo 14.º, que dice: “Salvo lo dispuesto en el artículo 12.º, la Asamblea General podrá recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen, que a juicio de la Asamblea puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones, incluso las situaciones resultantes de una violación de las disposiciones de esta Carta que enuncian los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”.

Siguiendo la línea argumentativa, no se puede dejar de mencionar el artículo 35.º como fuente de estas competencias. Dicho artículo dispone que cualquier miembro de las Naciones Unidas –o un no miembro– puede llevar cualquier controversia, o cualquier situación susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General²¹. Es entonces una competencia compartida, pero prevalente sobre el Consejo. Compartida, ya que los Estados pueden elegir el órgano a la hora de plantear sus controversias; prevalente, por cuanto el Consejo, dentro del marco del capítulo VI, está autorizado a recomendar términos de arreglo tan solo con respecto a las controversias y cuando estas comprometan la paz internacional.

4.5. Competencia del Secretario General en el Mantenimiento de la Paz

De manera paralela, el Secretario General, como los anteriores, ha venido acrecentando, en la práctica y con el paso de los años sus competencias²². El protagonismo adquirido por el Secretario en este

²¹ “Artículo 35: 1. Todo Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar cualquier controversia, o cualquier situación de la naturaleza expresada en el artículo 34, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General. 2. Un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General toda controversia en que sea parte, si acepta de antemano, en lo relativo a la controversia, las obligaciones de arreglo pacífico establecidas en esta Carta. 3. El procedimiento que siga la Asamblea General con respecto a asuntos que le sean presentados de acuerdo con este artículo quedará sujeto a las disposiciones de los artículos 11 y 12”.

²² Surakiart Sathirathai manifiesta al respecto que el Secretario General hoy en día cuenta con diversas herramientas en aras del mantenimiento de la paz: “The tools at his disposal are numerous: public stature; convening authority; good offices as a trusted, and often confidential, mediator; and his power under article 99 of the Charter to refer ‘any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security to the Security Council’”. Asimismo, considera que dentro de las múltiples herramientas: “the good offices and mediation of an active Secretary-General can often facilitate conflict prevention and resolution before states resort to force. The good offices of the Secretary-General have successfully mediated countless conflicts, more in the past fifteen years than in the previous two centuries. Avoiding recourse to war requires strong and effective leadership at the national, as well as the multinational, level” (cfr. VALLEJO,

campo se ha logrado a través de sus recomendaciones o actuaciones en acciones no coercitivas y en acciones enmarcadas en medios de arreglo pacífico de las controversias como las operaciones de mantenimiento de la paz. Aunque de una lectura rápida de la Carta parecería que el Secretario no tuviese tales competencias, en realidad las tiene y las practica; ya que el acontecer mundial de los últimos tiempos así lo requiere²³.

En materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, las competencias del Secretario están consagradas únicamente en el artículo 99.º, que dice: “El Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”.

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

La primera vez que el Secretario General hizo uso de las atribuciones otorgadas por el artículo en mención, fue en 1960, en el caso emblemático del ex Congo Belga, en el cual el funcionario obtuvo una importancia histórica al interior de la ONU y especialmente en

Germán. “Fundamentos jurídicos de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”, en *Novum Jus*. Colombia, vol. 3, N.º 2, Universidad Católica de Colombia, julio-diciembre, 2009, p. 6).

²³ Cfr. CARRILLO SALCEDO, J. *La Crisis Constitucional de las Naciones Unidas*. Madrid, Instituto de Francisco Victoria, 1966, p. 98.

el escenario de las operaciones de mantenimiento de la paz. La operación dada en el ex Congo Belga es considerada como uno de los hitos que marcó la existencia de este tipo de operaciones.

La intervención, en el caso particular, se debió a que las autoridades congoleñas solicitaron la ayuda de las Naciones Unidas, mediante un comunicado al Secretario General²⁴, con el fin de frenar la arremetida del ejército belga. El Consejo de Seguridad, mediante la Resolución 143 del 14 de julio de 1960, autorizó la ayuda a las autoridades del Congo para conjurar la situación²⁵, en los siguientes términos: “Decide autorizar al Secretario General para que, en consulta con el Gobierno de la República del Congo, tome las medidas necesarias para proporcionar a ese Gobierno la ayuda militar que se requiera hasta que, mediante los esfuerzos del gobierno angoleño y la asistencia de las Naciones Unidas, dicho gobierno considere que las fuerzas nacionales de seguridad pueden desempeñar debidamente sus funciones”.

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

²⁴ Mediante telegrama fechado el 13 de julio de 1960, el Primer Ministro del Congo, Patrice Lumumba, pidió la ayuda a las Naciones Unidas a través del Secretario General de la Organización, así: “Gouvernement de la République du Congo sollicite envoi urgent par Organisation des Nations Unies d’une aide militaire. Notre requête est justifiée par envoi au Congo de troupes métropolitaines belges en violation traité amitié signé entre Belgique et République du Congo”. En telegrama posterior, se darían las especificaciones de la ayuda militar que se estaba pidiendo.

²⁵ Doc. 8/4387 del 14 de julio de 1960.

indicativo de la importancia y el protagonismo²⁶ que empezaba a tener el Secretario General²⁷.

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

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

Por otra parte, el artículo 98.º también parecería contener funciones que invisten al Secretario General para actuar en este sentido, al de-

²⁶ Desde luego que “el bautizo”, en el protagonismo y en importancia política, para el Secretario General vino dado por la Resolución 377 (v) del 3 de noviembre de 1950, conocida como *Uniting for Peace*. Esta Resolución contiene grandes e importantes consecuencias; una de ellas, la importancia política adquirida por el Secretario General de la ONU.

²⁷ Pero sin lugar a dudas, el conflicto armado salvadoreño dejó ver la gran importancia del Secretario General en la toma de decisiones al interior de las Naciones Unidas.

cir: “El Secretario General actuará como tal en todas las sesiones de la Asamblea del Consejo de Seguridad [...] y desempeñará las demás funciones que le encomienden dichos órganos. El Secretario General rendirá a la Asamblea General un informe anual sobre las actividades de la Organización”. Este artículo hay que interpretarlo en el sentido de que “da al Secretario General autoridad para planificar, administrar y operar todas las fuerzas de las Naciones Unidas, establecidas por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General”²⁸.

Estas funciones delegadas están relacionadas con el artículo 12.2.º de la Carta, que establece: “El Secretario General, con el consentimiento del Consejo de Seguridad, informará a la Asamblea General, en cada período de sesiones, sobre todo asunto relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que estuviese tratando el Consejo de Seguridad, e informará asimismo a la Asamblea General, o a los Miembros de las Naciones Unidas si la Asamblea no estuviere reunida, tan pronto como el Consejo de Seguridad cese de tratar dichos asuntos”.

Además de la normatividad de la Carta referente a las competencias del Secretario General²⁹ en el arreglo pacífico de controversias, es conveniente traer a colación la Declaración del Consejo de Seguridad del 31 de enero de 1992, donde se reconoce la importante

²⁸ PÉREZ DE CUELLAR, Javier. “Le rôle du Secrétaire général des Nations Unies”, en *Revue générale de droit international public*. 1992, N.º 2, párr. 80.

²⁹ El papel del Secretario General adquiere, en estas dos dimensiones, una importancia inigualable en la resolución pacífica de controversias y en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Por ejemplo, en el caso de El Salvador, fueron sus capacidades políticas las que llevaron a un real acercamiento de las partes para salvar los obstáculos logísticos del cese al fuego y de la deposición de armas del FMLN, así como de la transformación del Estado salvadoreño. Asimismo, las perspectivas jurídicas del Secretario General se vieron reflejadas en los buenos oficios que se realizaron para la mediación; así como de su función de puente entre las partes y el Consejo de Seguridad para determinar el contenido del Mandato de la Misión. Ello puede verse en resoluciones expedidas por el Secretario General como la A/45/1 055-S/23037 de 1991.

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

5.- Conclusiones

- Dentro de la Carta de las Naciones Unidas la denominación “operaciones de mantenimiento de la paz” no se encuentra contemplada expresamente, sin embargo, la creación y actuación de las diferentes OMPs se sustenta en el propósito y necesidad de mantener la paz y la seguridad internacionales por lo que son parte de las competencias implícitas del Consejo de Seguridad de la ONU.
- En el capítulo VII de la Carta de la ONU se regulan los mecanismos con que cuenta la Organización para lograr el restablecimiento y el mantenimiento de la paz estableciendo exclusivamente al Consejo de Seguridad a ser el único órgano que tome decisiones de acción ante un posible conflicto que amenace la paz y la seguridad internacional.
- De ahí que podemos sostener que las operaciones de paz tienen una razón de ser histórica, con todas sus limitaciones, las dificultades encontradas y algunos fracasos. Se han consolidado

como el instrumento útil de las Naciones Unidas para cumplir con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacional.