

# *La ONU, por dentro*

A. VIÑAL CASAS

Ministro Plenipotenciario. Antigo Miembro de la Misión Permanente de España ante las Naciones Unidas, Relator de la Sexta Comisión de la Asamblea General y Relator del Comité Especial para Mejorar la Eficacia del Principio de la No Utilización de la Fuerza en las Relaciones Internacionales

«The incoming Labor government then asked me whether I would like to come to New York as the British ambassador to the United Nations. I must say that I did not know a great deal about the UN. (...). I went to see a former British ambassador to the UN, who will be nameless here, and I said, «Well, tell me what it's like». And he said «(...) You can't be certain about precisely what it does, who it does it, how it does it, or indeed sometimes why it does it. But if it ceased to exist, the world would surely be a more sinful place» (Ivor Richard, «Diplomacy in an Interdependent World», *The Changing United Nations. Options for the United States*, New York, 1977, p. 1).

## INTRODUCCIÓN

La cita que precede esta Introducción, y según la cual, al enjuiciar la labor de las Naciones Unidas, uno no puede estar seguro acerca de qué hace, quién lo hace, cómo lo hace o, incluso, a veces, por qué lo hace, no es sino fiel trasunto del sentimiento que evoca el papel jugado por la Organización

en las relaciones internacionales, a caballo entre la incertidumbre y la esperanza, como consecuencia de las importantes limitaciones institucionales existentes en su estructura orgánica y en sus funciones <sup>1</sup>.

A ello no es ajeno, en efecto, el tipo de organización propuesto por las Declaraciones <sup>2</sup> y Conferencias <sup>3</sup> que sentaron las bases de la Carta de las Naciones Unidas y del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia, así como tampoco el sistema previsto por la Carta y el Estatuto y, en última instancia, la práctica desarrollada a lo largo de los años por los órganos en los que recae la responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Esta práctica, en concreto, a raíz de los cambios producidos en la estructura de poder mundial, con la desaparición de la Unión Soviética y el liderazgo de los Estados Unidos, ha traído consigo determinadas reformas tácitas de la Carta, al asignar al Consejo de Seguridad poderes distintos a los previstos en los artículos 24.2 y 39 y siguientes de aquella <sup>4</sup>, y provocando —o evidenciado— como resultado de ello una crisis constitucional, más aguda si cabe, de la Organización <sup>5</sup>.

En este sentido, no puede pasarse por alto el hecho de que esta crisis guarde relación directa con la distribución del poder político dentro del sistema de Naciones Unidas, y afecte tanto a las relaciones del Consejo de Se-

<sup>1</sup> A pesar de todo, no puede dejar de reconocerse, como el propio Ivor Richard hace, los importantes resultados alcanzados por las Naciones Unidas en lo que se ha dado en llamar las cuatro «D», esto es, la Descolonización, los Derechos Humanos, el Desarrollo y el Desarme: Vid. Ivor Richard, *Art. Cit.*, pp. 2 y ss.

<sup>2</sup> La Carta del Atlántico, de 14 de agosto de 1941; la Declaración de las Naciones Unidas, de 1 de enero de 1942; y la Declaración de Moscú, de 1 de noviembre de 1943.

<sup>3</sup> La Conferencia de Dumbarton Oaks, del 21 de agosto al 7 de octubre de 1944; la Conferencia de Yalta, del 4 al 11 de febrero de 1945; y la Conferencia de San Francisco, del 25 de abril al 26 de junio de 1945.

<sup>4</sup> Martín C. Ortega Carcelén, La Reforma de la Carta de las Naciones Unidas: algunas propuestas institucionales, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLIII-1991, núm. 2, julio-diciembre, pp. 390-391. También W. Michael Reisman, The Constitutional Crisis in the United Nations, *American Journal of International Law*, vol. 87, January 1993, núm. 1, pp. 83 y ss.

<sup>5</sup> Esta crisis constitucional no es, desde luego, nueva, pues arranca de los problemas derivados de la financiación de los gastos ocasionados por las operaciones de las Naciones Unidas destinadas al mantenimiento de la paz, gastos para cuyo cobro no había, al decir de la Unión Soviética, base legal ni jurídica alguna, por tratarse de operaciones llevadas a cabo violando disposiciones fundamentales de la Carta: Vid. J. A. Carrillo Salcedo, *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*, Madrid, 1966, pp. 13 y 14.

Incluso podría considerarse como un antecedente de esta crisis, si no el primero, sí el más importante, la adopción de la Resolución 377 (V), más conocida como «Unión pro paz», en la que la Asamblea General, al aprobar una serie de recomendaciones pidiendo a los Estados miembros que proporcionen ayuda a Corea del Sur, se arroga, en opinión de la Unión Soviética, facultades que en principio corresponden al Consejo de Seguridad: Vid. Manuel Medina, *La Organización de las Naciones Unidas*, Madrid, 1974, p. 24.

guridad con la Asamblea General como a las relaciones, dentro del primero de estos órganos, de los Miembros permanentes con los Miembros que no lo son, y a las de unos y otros con el Secretario General <sup>6</sup>.

Así las cosas, al estudiar el interior de la Organización, aun cuando resulta imprescindible aludir a sus Miembros, a sus Organos y, eventualmente, a sus Organismos y Agencias especializadas, no lo es menos hacerlo igualmente a la forma cómo cada uno de ellos percibe las competencias que le encomienda la Carta en materia de prohibición del uso de la fuerza, arreglo pacífico de controversia o seguridad colectiva, y cómo las desarrolla luego a través de los Reglamentos del consejo y de la Asamblea, especialmente.

A nuestro juicio, esta percepción y concreción, que han dado origen a no pocas controversias a lo largo de los últimos años, que en algunos casos incluso han tenido que ser resueltas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 38 del Estatuto, por el Tribunal Internacional de Justicia <sup>7</sup>, ofrecen una visión mucho más dinámica y mucho más viva de ese «lugar peligroso» en el que, al decir de algunos comentaristas, se ha convertido la ONU <sup>8</sup>.

Por último, un cuadro como éste no quedaría completo si no tuviéramos en cuenta a las Misiones Permanentes ante las Naciones Unidas, instrumentos por medio de los cuales los Estados miembros canalizan sus políticas exteriores, de carácter multilateral la mayoría de los casos, pero también, en ocasiones, de carácter bilateral, en los diversos períodos de se-

<sup>6</sup> Robert W. Gregg, *The Apportioning of Political Power, The Changing United Nations. Options for the United States*, Nueva York, 1977, p. 69.

<sup>7</sup> Así, entre otras sentencias, *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter)*, 1962 *ICJ Rep.*, 151, 163 (Advisory Opinion of July 20). *Vid.*, a este respecto, Amerasingue, *The United Nations Expenses Case—A Contribution to the Law of International Organization*, *The Indian Journal of International Law*, vol. IV, núm. 2, abril 1964, pp. 177 y ss. Asimismo, Thierry, *L'Avis Consultatif de la Cour Internationale de Justice sur Certains Dépenses des Nations Unies* (art. 17, par. 2, de la Charte), *Annuaire Français de Droit International*, 1962, pp. 247 y 22.

También, más recientemente, *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libya v. UK; Libya v. U.S.)*, Provisional Measures, 1992 *ICJ Rep.* 3, 114 (Orders of apr. 14).

<sup>8</sup> La consideración de la ONU como un «lugar peligroso», en especial para los intereses americanos, por la «tiranía de la mayoría», fue atribuida al embajador Daniel Patrick Moynihan: *Vid.* David A. Kay, *The United Nations and United States Foreign Policy, The Changing United Nations. Options for the United States*, Nueva York, 1977, p. 11. A ello tal vez no fueron ajenas las declaraciones del propio Moynihan, recogidas luego en un libro dedicado al desempeño de su puesto como Embajador americano ante las Naciones Unidas, titulado *A Dangerous Place*, Boston, 1978, y aclaradas posteriormente: *Vid.* Daniel P. Moynihan, «Joining the Jackals»; *The U.S. at the UN 1977-1980, Commentary*, Volume Seventy-One, Number Two, February 1981, p. 25, afirmando que lo que a su juicio era un «lugar peligroso» era el mundo en general, y no Naciones Unidas en particular.

siones de la Asamblea General, ordinarios, extraordinarios o de emergencia <sup>9</sup>.

## LOS MIEMBROS

En 1945, cuando se fundaron las Naciones Unidas, éstas sólo contaban con 51 Estados miembros (la Unión Soviética y sus dos Repúblicas Federadas de Ucrania y Bielorrusia, entre ellos) y constituían una organización interestatal de corte fundamentalmente occidental. Esta tendencia, que a duras penas se mantuvo hasta 1955, se rompió definitivamente en 1960, al producirse la emancipación de la mayoría de las colonias africanas.

En la actualidad, tras la admisión de Palao, en virtud de lo establecido en el art. 4 de la Carta, el número de Estados miembros se ha incrementado hasta llegar a 185, y el funcionamiento de todos ellos, en el seno de la Organización, se articula por medio de bloques y grupos, si bien en estos últimos años, con la desaparición de la Unión Soviética, ya comentada, los primeros han cedido cierto protagonismo a los segundos.

Así y todo, no cabe dejar de señalar la importancia que los bloques han tenido tradicionalmente en el funcionamiento de la Organización y, en concreto, en alguno de sus Organos, como la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. En ambos, en efecto, los bloques occidental, socialista y neutralista, con sus diferencias de ideología, objetivos y actitudes, han dejado su impronta en numerosas cuestiones relativas al desarme, a los derechos humanos, a la descolonización y a la ayuda al desarrollo <sup>10</sup>.

Hasta su desintegración, la actuación de los mismos impuso unas rígidas pautas de comportamiento a los que formaban parte de ellos, rotas en ocasiones por países que aspiraron, a pesar de dicho encuadramiento formal, a mantener una cierta independencia en su acción exterior, como sucedió con Francia dentro del bloque occidental, y Yugoslavia y Albania dentro del bloque socialista.

Además de estos bloques, que mostraron una mayor beligerancia, si cabe, en los trabajos de determinadas Comisiones de la Asamblea General, como la Primera, Especial y Cuarta, las de mayor contenido político, otros, como el Norte y el Sur, tuvieron asimismo una destacada presencia. Ahora bien, éstos, a diferencia de los anteriores, prestaron generalmente mayor atención a la labor de otras Comisiones, como la Segunda, la Tercera y la Cuarta, de claro corte económico y social.

---

<sup>9</sup> Según algunas estimaciones, alrededor del 70 % del tiempo de los diplomáticos es empleado en cuestiones multilaterales, y sólo un 30 % en bilaterales: *Vid.* Ivor Richard, art. cit., p. 4.

<sup>10</sup> Manuel Medina, *op. cit.*, p. 57.

A su vez, en la Sexta, la más técnica de todas las Comisiones, por su preferente dedicación a temas de carácter jurídico, la actuación de los bloques se ha producido habitualmente de forma más matizada, salvo en las labores del Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización <sup>11</sup>, o en las del Comité Especial para mejorar la eficacia del principio de la no utilización de la fuerza en las relaciones internacionales <sup>12</sup>.

Al margen de los bloques que acabamos de mencionar, los Estados miembros se reúnen en grupos geográficos que, de acuerdo con «afinidades regionales más específicas» <sup>13</sup>, actúan con regularidad en las tareas de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, adoptando actitudes comunes en algunos casos, y que son los de Africa, Asia, Europa Oriental, América Latina y Caribe y Europa Occidental y otros Estados <sup>14</sup>.

A este respecto, sin embargo, conviene poner de relieve, en primer lugar, que Estados Unidos no forma parte de ninguno de ellos, pero que asiste en cambio, en calidad de observador, a las sesiones del europeo occidental, llegando incluso en algunas Comisiones, como la Sexta, a actuar como portavoz de aquél; y, en segundo lugar, que Japón, que también participa como observador en el europeo occidental, en realidad es miembro de pleno derecho del asiático.

Una situación parecida a la de Japón es la de Turquía, que concurre por igual a las reuniones de los grupos europeo occidental y asiático, aunque a efectos electorales es considerada únicamente como miembro del primero, al contrario de lo que les sucede a Estonia, Israel, Eslovenia y Uzbekistan, que,

---

<sup>11</sup> Vid. A. Viñal Casas, El Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XXXIII, núm. 1, 1981, pp. 101-109; A. Viñal Casas, El Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización (II), *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XXXV, núm. 2, 1983, pp. 447-454; A. Viñal Casas, El Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización, *Revista Española de Derecho Internacional* (III), vol. XXXVI, núm. 1, 1984, pp. 79-91.

<sup>12</sup> Así, entre otros muchos documentos en los que aparece de forma destacada el papel jugado por el bloque socialista, y en concreto por la Unión Soviética, a cuya iniciativa se debió la creación de este Comité Especial, cabría citar dos, en los que este autor, por su condición de relator de dicho Comité y de la Sexta Comisión, tuvo que dar fe de los trabajos de ambos; *Documentos oficiales de la Asamblea General, trigésimo sexto período de sesiones, suplemento núm. 41 (A/36/41)*; y también, *Informe del Comité Especial para mejorar la eficacia del principio de la no utilización de la fuerza en las relaciones internacionales, Informe de la Sexta Comisión (A/36/649)*.

<sup>13</sup> Manuel Medina, *op. cit.*, p. 58.

<sup>14</sup> En el *Grupo de Africa* se hallan integrados 53 Estados, tras la reciente incorporación de Africa del Sur; en el de *Asia*, sin contar Palao, 47; en el de *Europa oriental*, sumamente afectado en su composición por la desaparición de la Unión Soviética, la escisión de Checoslovaquia y la situación de Yugoslavia, 20; en el de *América Latina y Caribe*, 33; y en el de *Europa occidental y otros Estados*, al que se acaba de unir Andorra, 26: *vid.* New Zealand Ministry of Foreign Affairs, *United Nations Handbook*, Wellington, 1994, pp. 18 y ss.

con arreglo a los datos de que disponemos al día de hoy, no están incorporados a ningún grupo, lo mismo que la Santa Sede y Suiza, que continúan manteniendo su «status» de observadores <sup>15</sup>.

La pertenencia a cualquiera de estos grupos es doblemente importante: por un lado, por las posibilidades que dicha pertenencia abre a sus componentes, a la hora de coordinar posiciones en temas de interés colectivo, o de salvaguardarlas, al amparo del propio grupo, en temas de interés individual; y, por otro, por las opciones que ofrece, de acuerdo con la rotación existente entre y dentro de cada grupo, para presentar o presentarse como candidatos en las elecciones de los órganos principales y secundarios.

En cualquier caso, el entramado de bloques y grupos no concluye aquí, pues, además de los ya citados, habría que señalar otros, como el grupo de países no alineados, el grupo de los 77, los grupos basados en acuerdos y organizaciones de cooperación económica o los grupos de países que utilizan cualquiera de los idiomas oficiales de la Organización como idiomas de trabajo o incluso, en alguna conferencia o reunión, el grupo de amigos del presidente <sup>16</sup>.

## LOS ÓRGANOS

Las Naciones Unidas, como toda organización, actúan a través de órganos, que en este caso, y según establece el artículo 7 de la Carta, son de dos clases: principales y secundarios. Los primeros son seis: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, el Tribunal Internacional de Justicia y la Secretaría; los segundos, en cambio, no tienen un número determinado, pudiendo ser creados, cuando se estime necesario, por los órganos principales <sup>17</sup>.

1. La *Asamblea General*, esa especie de «parlamento mundial» al decir de unos autores <sup>18</sup>, o, más críticamente, de «ilusorio parlamento del hombre» al decir de otros <sup>19</sup>, es el órgano deliberante por excelencia de las Naciones Unidas,

<sup>15</sup> Vid. New Zealand Ministry of Foreign Affairs, *op. cit.*, p. 19.

<sup>16</sup> Este grupo, en alguna conferencia, como la III Conferencia de los Estados Unidos sobre el Derecho del Mar, que concluyó con la adopción de la Convención de Montego Bay el 10 de diciembre de 1982, cobró una virtualidad especial: Vid. José A. Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, cuarta edición, Madrid, 1992, p. 360.

<sup>17</sup> Esto no obstante, el Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización estudiaría, en su tercer período de sesiones, del 27 de febrero al 24 de marzo de 1978, una propuesta de Méjico para establecer un límite al número máximo de órganos subsidiarios que pudieran crear los órganos principales: Vid. A/AC.182/WG/3.

<sup>18</sup> Manuel Medina, *op. cit.*, p. 59.

<sup>19</sup> William F. Buckley, Jr., *United Nations Journal. A delegate's odyssey*, Nueva York, 1974, pp. 254-55.

siendo sus cometidos principales, de acuerdo con los artículos 10, 11 y 13 de la Carta, discutir cualesquiera asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta última, debatir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y promover estudios para fomentar la cooperación internacional.

Al llevar a cabo estas funciones, la Asamblea General podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Estados miembros, al Consejo de Seguridad, o a éste y aquéllos, con la única excepción de lo dispuesto en el artículo 12.1 de la Carta, que expresamente prohíbe a la Asamblea General hacer recomendaciones al Consejo de Seguridad acerca de controversias o situaciones sobre las que éste esté deliberando, salvo, claro está, que el propio Consejo de Seguridad se las pida <sup>20</sup>.

Al margen de estas funciones, la Asamblea General posee otras relacionadas con el examen y aprobación del presupuesto de la Organización, la elección y nombramiento de determinados cargos y puestos de la misma (como los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad), la intervención en el arreglo pacífico de controversias, la solicitud de dictámenes al Tribunal Internacional de Justicia o la preparación de Convenios internacionales que se someten luego a la adopción de los Estados miembros (arts. 17, 23, 35, 96 y 105.3, respectivamente, de la Carta).

Ahora bien, la cuestión más problemática reside sin duda alguna en delimitar el alcance y contenido de las competencias de la Asamblea General en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y de coordinar luego éstas con las del Consejo de Seguridad en este mismo campo, pues tal cuestión ha sido objeto frecuente de conflictos entre ambos Organos y entre los Estados miembros, como lo demostró en su día la adopción de la resolución 377 (V), «Unión pro Paz», por la Asamblea General, el 3 de noviembre de 1950, con ocasión del conflicto de Corea <sup>21</sup>.

En este sentido, y aun cuando las competencias de la Asamblea General parecen estar limitadas por las disposiciones de la propia Carta, como el artículo 12.1, al que acabamos de hacer referencia, y, especialmente, el artículo 11.2, que establece que «toda cuestión (relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales) con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla» <sup>22</sup>, lo cierto es que siguen siendo un tema sujeto a debate después de tantos años.

---

<sup>20</sup> Sobre el valor jurídico de estas recomendaciones y, en general, sobre el carácter prelegislativo de las mismas *vid.* Gregorio Garzón Clariana, El Valor Jurídico de las Declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. I Valor Probatorio. Las Competencias de la Asamblea, *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 3, julio-septiembre 1973, pp. 612 y ss. *Contra* Oscar Schachter, *United Nations Law*, *American Journal of International Law*, January 1994, vol. 88, p. 18.

<sup>21</sup> *Vid.* *Supra*, nota núm. 5.

<sup>22</sup> El subrayado es nuestro.

Es más, si examinamos el artículo 39 de la Carta, que prevé, como continuación de lo dispuesto en el artículo 11.2, ya citado, que el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz, acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales, observamos que el debate se agudiza aún, agravándose con él la crisis constitucional de la Organización.

En este contexto, las posiciones extremas han venido históricamente marcadas, por un lado, por la Unión Soviética, al afirmar reiteradamente que el único órgano autorizado para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales es el Consejo de Seguridad<sup>23</sup>, y, por otro, por Países Bajos, Australia y Rumanía, entre otros Estados miembros, al sostener que la responsabilidad del Consejo de Seguridad es principal mas no exclusiva<sup>24</sup>, como ha sostenido también el Tribunal Internacional de Justicia al interpretar el artículo 24 de la Carta<sup>25</sup>.

Así las cosas, la polémica ha oscilado entre la carencia de competencias por parte de la Asamblea General en relación con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, o en la admisión de éstas únicamente con carácter «subsidiario», «residual» o «secundario», al haber reservado expresamente el artículo 24 de la Carta la responsabilidad «primordial» al Consejo de Seguridad con respecto a tal mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

A pesar de esta reserva expresa, la tradicional inacción del Consejo de Seguridad en la materia<sup>26</sup>, consecuencia del derecho de veto de los miembros permanentes, unida a la dificultad para ampliar las competencias de la Asamblea General en el campo de la paz y la seguridad internacionales, ha llevado a algunos autores a poner en duda la existencia del sistema de seguridad colectiva tal y como está concebido por la Carta<sup>27</sup>, y a otros a considerar que la Asamblea General tiene ahora todavía menos poder que hace una o dos décadas<sup>28</sup>.

Sea como fuere, lo que resulta evidente es que, al cabo de unos cincuenta años de su entrada en vigor, la Carta, vistas las diferencias entre el mundo en que fue redactada y el mundo en que es aplicada, debe ser considerada hoy

---

<sup>23</sup> Memorandum del Gobierno de la URSS relativo a ciertas medidas encaminadas a robustecer la eficacia de las Naciones Unidas en la protección de la paz y la seguridad internacionales, A/5721/, de 13 de julio de 1964, citado por J. A. Carrillo Salcedo, *op. cit.*, pp. 15-16.

<sup>24</sup> J. A. Carrillo Salcedo, *op. cit.*, pp. 18 y 19. También, Traian Chebeleu, Role of the UN General Assembly in the Settlement of International Disputes. Some Romanian Proposals, *Revue Roumaine d'Etudes Internationales*, XV Année, 5 (55), 1981, pp. 446 y ss.

<sup>25</sup> *Vid. Supra* nota núm. 7.

<sup>26</sup> Inacción quebrada en algunos casos, como Kuwait, Somalia y, más recientemente, Haití, más recobrada en otros, como Bosnia.

<sup>27</sup> J. A. Carrillo Salcedo, *op. cit.*, p. 28.

<sup>28</sup> W. Michael Reijman, *Art. cit.*, p. 96.



más que nunca como un proceso constituyente abierto, que debe dar lugar a una revisión ponderada tanto de las funciones y competencias de los órganos principales como de las relaciones institucionales entre los mismos.

2. A diferencia de la Asamblea General, integrada por todos los Estados miembros y basada en el principio de igualdad de voto, el *Consejo de Seguridad* sólo está compuesto por quince miembros, cinco permanentes con la facultad de veto, y diez no permanentes, elegidos por la Asamblea General por un período de dos años, renovándose por mitad en años alternos, de acuerdo con la siguiente distribución geográfica: cinco afro-asiáticos, uno europeo oriental, dos latinoamericanos y dos europeos occidentales.

A diferencia también de la Asamblea General, que se reúne anualmente, en período ordinario de sesiones, según prevé el artículo 1 de su Reglamento, el tercer martes de septiembre, y ocasionalmente en períodos extraordinarios o de emergencia, el Consejo de Seguridad se reúne de forma casi permanente, bajo una presidencia que turna por orden alfabético inglés y una secretaría que ostenta de oficio el Secretario General, lo mismo que en la Asamblea General.

El ámbito de actuación del Consejo, en reuniones periódicas o no periódicas <sup>29</sup> está circunscrito fundamentalmente al campo del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, aunque en algún otro, como la admisión y expulsión de miembros, la suspensión de la cualidad de estos últimos, el nombramiento del Secretario General y la elección de miembros del Tribunal Internacional de Justicia, sus competencias son concurrentes con las de la Asamblea General.

Por otra parte, dicho ámbito de actuación, en particular, por su importancia, en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, está caracterizado por un peculiar sistema de votaciones, del que su rasgo más significativo es que toda cuestión que no sea de procedimiento habrá de adoptarse por una mayoría cualificada de nueve miembros, incluyendo los votos afirmativos de los cinco miembros permanentes (artículo 27.2 de la Carta).

Este procedimiento de votación, restringido únicamente por lo establecido en el artículo 27.3 de la Carta, según el cual, en las decisiones tomadas en virtud del capítulo VI y del artículo 52.3, es decir, las relativas al arreglo pacífico de controversias, la parte en una controversia se abstendrá de votar, o por la práctica de que una abstención, o un voto en ausencia de un miembro permanente, han de considerarse válidos, ha sido uno de los más criticados de la Organización.

---

<sup>29</sup> A tenor de lo dispuesto en el artículo 4 de su Reglamento Provisional, que todavía continúa vigente, las reuniones periódicas se celebrarán dos veces al año, mientras que las no periódicas tendrán lugar a iniciativa del presidente o de cualquier Estado miembro del Consejo, según establecen los artículos 1 y 2 respectivamente.

Estas críticas, llevadas a cabo, fundamentalmente, en el seno del Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización, por parte de algunos países no alineados, se concretaron en una serie de propuestas tendentes a fortalecer el papel de la Asamblea General en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, examinar esferas en las que no se aplique la regla de la unanimidad y desarrollar las responsabilidades del Secretario General en el marco del artículo 99 de la Carta <sup>30</sup>.

La reacción de la Unión Soviética y de Francia fue totalmente negativa <sup>31</sup>, y lo fue no sólo a estas propuestas, como cabía esperar, sino también a otras, de Estados Unidos y el Reino Unido, que, aunque en apariencia intentaron limitar el uso del desarrollo de veto por parte de los miembros permanente, en el fondo mantuvieron intacto dicho privilegio, al menos en sus aspectos esenciales.

Así, Estados Unidos propuso establecer un mecanismo consultivo del Consejo de Seguridad que interviniese en las crisis antes de que éstas estallasen <sup>32</sup>, y el Reino Unido, más matizadamente, que los miembros permanentes examinasen si hay esferas que de común acuerdo pudiesen tratar como asunto de procedimiento y en las cuales, de conformidad con lo regulado en el artículo 27.2 de la Carta, pudieran abstenerse de utilizar el derecho de veto <sup>33</sup>.

Entre la presión de esos países no alineados, las reservas de la Unión Soviética y Francia y los intentos, más formales que sustantivos, de Estados

---

<sup>30</sup> Entre estos países se encontraban Argelia, Congo, Egipto, Ghana, Irán, Kenia, Nigeria, Rumanía, Ruanda, Sierra Leona, Túnez, Yugoslavia y Zambia: *Vid. A/AC.182/WG/46/Rev. 2* y A. Viñal Casas, El Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del Fortalecimiento del Papel de la Organización (III), *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XXXVI, núm. 1, 1984, p. 88.

<sup>31</sup> A lo largo de diversos períodos de sesiones del Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del Fortalecimiento del Papel de la Organización, en concreto del cuarto al séptimo, ambos inclusive, a los que asistimos como miembro de la Delegación española, pudimos comprobar lo irreductible de la posición de la Unión Soviética y, en particular, de Francia en esta materia.

A juicio de Francia, había tres artículos en la Carta que eran absolutamente intocables: el 27, que consagra la regla o principio de la unanimidad; el 53, que prevé la aplicación de medidas coercitivas contra Estados enemigos, es decir, contra «todo Estado que durante la Segunda Guerra Mundial haya sido enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta» (párr. 2); y el 107, que dispone que ninguna disposición de la Carta invalidará o impedirá cualquier acción ejercida o autorizada como resultado de la Segunda Guerra Mundial con respecto a dichos Estados enemigos.

En las numerosas reuniones que mantuvimos durante aquellos períodos de sesiones con los delegados franceses, en especial con M. Noël Museux, Director adjunto de Asuntos Jurídicos en el Quai D'Orsay, y M. Jean Claude Piris, Asesor jurídico de la Misión Permanente de Francia ante las Naciones Unidas, la posición de su país se mantuvo en todo momento firme sobre este particular, pieza maestra de la política exterior francesa en Naciones Unidas.

<sup>32</sup> A/AC.182/WG/23.

<sup>33</sup> A/AC.182/WG/37.

Unidos y Reino Unido de contemporizar con las reivindicaciones de los primeros, Japón sugirió la posibilidad de que la regla de la unanimidad no se aplicase a ninguna resolución relativa al establecimiento y al envío de misiones de determinación de hechos <sup>34</sup>, mas dicha sugerencia correría al final la misma suerte que las anteriores.

Aunque en una primera instancia esto no hubiese sido así, los requisitos exigidos por los artículos 108 y 109.2 de la misma, en el sentido de que, para que puedan entrar en vigor las reformas a la Carta, es necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, hubieran llevado al fracaso esta iniciativa de Japón, por no hablar ya de las de los países no aliñados.

Por ello, no es extraño que los miembros permanentes, acuciados, en mayor o menor grado, por el resto de los miembros de la Organización, no hayan tenido el menor reparo en aceptar la existencia de un comité como el Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización, ya citado, que les ha permitido controlar de forma gradual el más mínimo intento para modificar las disposiciones de la Carta, accediendo a que dicho Comité considerase los aspectos menos conflictivos de la actual distribución de poder en el seno de la Organización <sup>35</sup>.

3. El *Consejo Económico y Social (ECOSOC)* es un órgano de carácter consultivo, cuyas funciones consisten, según establece el artículo 62 de la Carta, en hacer o iniciar estudios e informes sobre cuestiones económicas, sociales, culturales, educativas, sanitarias y otras conexas, pudiendo dirigir recomendaciones a la Asamblea General, a los Estados miembros y a sus Organismos y Agencias especializadas con respecto a asuntos de su competencia.

En la actualidad, son cincuenta y cuatro sus miembros, tras dos ampliaciones, la primera en 1963, al pasar de los dieciocho inicialmente previstos a veintisiete, y la segunda en 1971, al elevarse esta última cifra a los cincuenta y cuatro anteriormente citados. En esta última ampliación, la Asamblea General decidió, además, la siguiente distribución geográfica: catorce africanos, once asiáticos, diez latinoamericanos, trece europeo occidentes y seis europeos orientales.

Habitualmente, el Consejo Económico y Social celebra dos períodos de sesiones anuales de un mes de duración, uno en Nueva York y otro en Ginebra, siendo sus órganos subsidiarios, que se reúnen a intervalos regulares, los que llevan a cabo la labor permanente del Consejo. Entre ellos, hay seis Co-

<sup>34</sup> A/AC.182/WG/44/Rev.1.

<sup>35</sup> *Vid.*, sobre este particular, la Resolución de la Asamblea General 48/36, de 9 de diciembre de 1993, relativa al Informe del Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento de papel de la Organización.

misiones orgánicas <sup>36</sup>, cinco Comisiones regionales <sup>37</sup>, seis Comités permanentes <sup>38</sup> y diversos organismos, igualmente permanentes, que se ocupan de temas como la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia, la planificación del desarrollo, etc.

Además de lo que antecede, el Consejo presta especial atención a las relaciones con las organizaciones no gubernamentales, con las que puede celebrar consultas sobre asuntos que sean de su interés y de competencia del Consejo, según recoge el artículo 71 de la Carta. Hay más de seiscientas organizaciones no gubernamentales a las que se les ha concedido el carácter consultivo y que, por ostentar este último, pueden enviar observadores a las reuniones públicas del Consejo y de sus órganos subsidiarios.

4. Al establecer el régimen internacional de administración fiduciaria, la Carta creó el *Consejo de Administración Fiduciaria*, que actúa bajo la autoridad de la Asamblea General, y que, en la actualidad, está integrado por sólo cinco Estados, todos ellos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, aunque sólo en uno, Estados Unidos, concurre la condición de Estado administrador, con lo cual queda rota la paridad exigida por el artículo 86 de la Carta entre miembros administradores y los que no lo son.

Los objetivos del régimen internacional de administración fiduciaria consistentes, básicamente, a tenor de lo dispuesto en el artículo 76 de la Carta, en promover el adelanto de los habitantes de los territorios en fideicomiso y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia, están prácticamente alcanzados, al quedar tan sólo uno de los once territorios fideicomitidos iniciales, el territorio fiduciario de las Islas del Pacífico, administrado por los Estados Unidos.

5. El *Tribunal Internacional de Justicia* es el órgano judicial principal de las Naciones Unidas, según el artículo 92 de la Carta, y esta función del Tribunal Internacional cobra una relevancia especial en el ámbito del artículo 33 de esta última, al citarse, expresamente, entre los diversos medios de arreglo pacífico de controversias, el arreglo judicial, luego desarrollado con más precisión en el propio Estatuto del Tribunal, que forma parte integrante de la Carta.

---

<sup>36</sup> Comisión de Estadística, Comisión de Población, Comisión de Desarrollo Social, Comisión de Derechos Humanos, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y Comisión de Estupefacientes.

<sup>37</sup> Comisión Económica para Africa (CEPA), con sede en Addis Abeba (Etiopía); Comisión Económica y Social para Asia y Pacífico, con sede en Bangkok (Tailandia); Comisión Económica para Europa (CEPE), con sede en Ginebra (Suiza); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con sede en Santiago (Chile); y la Comisión Económica y Social para Asia, con sede en Bagdad (Irak).

<sup>38</sup> Comité del Programa y de la Coordinación, Comité de Recursos Naturales, Comité Encargado de las Organizaciones no Gubernamentales, Comité de Negociaciones con los Organismos Intergubernamentales, Comité de Empresas Multinacionales y Comisión de Asentamientos Humanos.

Ahora bien, al lado de esta función judicial existe otra de carácter consultivo, prevista en el artículo 96 de la Carta y 65.1 del Estatuto, que puede ser solicitada por la Asamblea General, por el Consejo de Seguridad o, incluso, con autorización de aquélla, por los otros órganos de las Naciones Unidas y los organismos especializados, y sobre cuyo alcance, vinculante o no, la doctrina se halla dividida <sup>39</sup>.

El Tribunal está compuesto por quince Jueces, nombrados por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, a título individual, por un período de nueve años <sup>40</sup>. La elección se lleva a cabo a partir de una lista de candidatos propuestos por los grupos nacionales del Tribunal Permanente de Arbitraje entre personas que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 del Estatuto, gocen de alta consideración moral y reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más altas funciones judiciales, o sean jurisconsultos de reconocida competencia en materia de Derecho internacional.

Al abordar la actuación del Tribunal, hay que tener en cuenta, primero, que sólo los Estados podrán ser partes en casos ante él (artículo 34 del Estatuto); segundo, que la competencia del Tribunal se extiende a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta o en los Tratados y Convenciones vigentes (artículo 36.1 del Estatuto); y, tercero, que los Estados partes en el Estatuto podrán reconocer en cualquier momento, respecto a cualquier otro Estado que también lo haga, la jurisdicción obligatoria del Tribunal (artículo 36.2 del Estatuto).

Esta actuación, como acabamos de ver, en lo tocante a asuntos de carácter contencioso, está condicionada por el hecho de que las partes hayan aceptado su jurisdicción, bien mediante los correspondientes Tratados o Convenciones, como en los casos del Personal Diplomático y Consular de los Estados Unidos en Teherán <sup>41</sup> o de las Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua <sup>42</sup>, bien mediante la cláusula opcional del artículo 38 del Estatuto.

Al decidir, en fin, sobre las controversias que le sean sometidas, el Tribunal aplicará las fuentes de Derecho internacional previstas en el artículo 38 del Estatuto, esto es, las Convenciones internacionales, la costumbre internacional, los principios generales de derecho reconocidos por las Naciones civilizadas y las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia, así como, en su caso, la equidad, si las partes así lo acuerdan.

El reciente caso Lockerbie <sup>43</sup> dio origen a que uno de los Jueces del Tribunal, el polaco Manfred Lachs, recientemente fallecido, llegara a considerar al

---

<sup>39</sup> Guenter Weissberg, *The Role of the International Court of Justice in the United Nations System: The First Quarter Century*, en *The Future of the International Court of Justice*, Edited by Leo Gross, Nueva York, 1976, pp. 133 y ss.

<sup>40</sup> Hasta la fecha, el único Juez de nacionalidad española ha sido Federico de Castro y Bravo.

<sup>41</sup> *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (U.S. v. Irán)*, 1980 *ICJ Rep.* 3.

<sup>42</sup> *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicar.v.U.S.)*, 1986 *ICJ Rep.* 14.

<sup>43</sup> *Vid. Supra* nota núm. 7.

Tribunal como el guardián de la legalidad de la Comunidad internacional, asignándole un papel protector de la legalidad de la Carta, papel que, a juicio de algunos autores, por no estar previsto en la propia Carta, traería consigo importantes implicaciones constitucionales internacionales <sup>44</sup>.

Ello no es sino consecuencia de las tensiones subyacentes entre todos los órganos principales, así como del intento por parte de éstos de adaptar las funciones y poderes previstos en la Carta a otros más en consonancia con los actualmente demandados por una Comunidad internacional en permanente evolución. Ahora bien, un proceso de esta naturaleza, posible tal vez en el terreno fáctico, choca en el teórico con lo dispuesto en los artículos 108 y 109 de la Carta.

6. La *Secretaría* está compuesta por un Secretario General y por el personal que requiera la Organización: el primero es nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad, mientras que el segundo lo es por el Secretario General, de acuerdo con las reglas establecidas por la Asamblea General, atendiendo al más alto grado de «eficacia, competencia e integridad» y teniendo en cuenta el criterio de la más amplia representación geográfica posible:

Entre sus muchas funciones, el Secretario General puede llamar la atención del Consejo de Seguridad respecto de cualquier asunto que, en su opinión, pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y es precisamente en esta función, prevista en el artículo 99 de la Carta, y que se sitúa a mitad de camino entre lo administrativo y lo político, en donde reside una posible fuerza expansiva del papel del Secretario General, tan discutible para los miembros permanentes.

Por otra parte, entre las competencias económicas, destacan las de preparar el proyecto de presupuesto de la Organización, así como el control de gastos e ingresos, que atraviesan desde hace años una crisis que podríamos considerar endémica, y que, en consecuencia, están afectando seriamente el funcionamiento de todo el sistema.

El personal de la Secretaría, integrado por más de 25.000 hombres y mujeres, repartidos en la sede de Nueva York y en las oficinas y centros de todo el mundo, se ocupa, entre otras labores, de administrar las operaciones de mantenimiento de la paz; organizar conferencias internacionales sobre problemas económicos y sociales mundiales; preparar estudios sobre temas como derechos humanos, desarme y desarrollo; traducción y distribución de documentos, etc.

## LAS MISIONES

Las representaciones diplomáticas acreditadas ante las Naciones Unidas desempeñan funciones similares a las de las Embajadas acreditadas ante Go-

<sup>44</sup> Vid. W. Michael Reisman, *art. cit.*, p. 94.

biernos extranjeros, pero a diferencia de éstas no se llaman Embajadas, sino que se llaman Misiones, lo mismo, *mutatis mutandis*, que otras representaciones diplomáticas acreditadas ante otras organizaciones internacionales, o incluso ante la propia Oficina de las Naciones Unidas para Europa, con sede en Ginebra <sup>45</sup>.

Estas Misiones se hallan situadas por regla general en las inmediaciones del llamado «distrito de sede» de la Organización, concedido por el Gobierno americano a las Naciones Unidas en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo de 26 de junio de 1947, y según el cual aquél reconoce a éstas la tenencia indefinida de una zona de la ciudad de Nueva York, la que está delimitada precisamente por las calles 42 y 47, Primera Avenida y Franklin Delano Roosevelt Drive (FDR).

A fin de desempeñar sus funciones, los representantes de los Estados miembros gozan de un régimen de inmunidades y privilegios equivalente al régimen general de inmunidades y privilegios diplomáticos, que comprende, entre otros, los de inmunidad de jurisdicción, inviolabilidad de la correspondencia, de la valija, etc., y que es objeto de examen periódico en el Comité de Relaciones con el País Anfitrión, bien para exigir su cumplimiento, bien para denunciar sus abusos.

En este contexto, una de las críticas más habituales por parte de Estados Unidos, en tanto que país anfitrión, haciéndose eco del malestar existente a veces en la comunidad neoyorquina, es el impago por algunas Misiones o por algunos representantes de los alquileres de los locales o viviendas respectivos, o el elevado número de multas por aparcamientos indebidos o infracciones de tráfico, cuestión esta última a la que dicha comunidad, por evidentes limitaciones en el espacio disponible en Manhattan, es especialmente sensible.

A su vez, los Estados miembros suelen hacer hincapié en cuestiones que afectan de manera particular a sus inmunidades y privilegios y que, en su opinión, interfieren con el cumplimiento de sus tareas, tales como las citaciones a juicio, como testigos o como inculcados, por parte de los Tribunales americanos, sin tener en cuenta las normas reguladoras del régimen de inmunidades y privilegios anteriormente citado; el irregular o anormal funcionamiento de los servicios públicos; o la comisión de actos que violen la seguridad de las Misiones y su personal <sup>46</sup>.

Al margen de ello, el trabajo en las Misiones se lleva a cabo tomando como referencia inevitable, por un lado, los programas de los órganos principales y secundarios de la Organización, y, por otro, las instrucciones, enviadas por sus propios Gobiernos, en forma de Órdenes, procedentes, vía valija,

---

<sup>45</sup> Así, estas últimas, a título de ejemplo, se denominan Delegaciones Permanentes ante los Organismos Internacionales.

<sup>46</sup> *Vid.*, a este respecto, la Resolución de la Asamblea General 48/35, de 9 de diciembre de 1993, relativa al Informe del Comité de Relaciones con el País Anfitrión.

de las distintas capitales, y que en ocasiones, por la dinámica de dichos programas, hay que ir actualizando día a día, hora a hora, minuto a minuto, mediante faxes, telexes o conferencias telefónicas.

A tal efecto, dicho trabajo, especialmente en las Misiones grandes o medianas, como la española, se halla dividido de acuerdo con la propia estructura orgánica de las Naciones Unidas, con vistas a obtener la mayor racionalidad en el funcionamiento interno de las mismas, el mayor aprovechamiento en las funciones de su personal y la mayor especialización en la labor de este último, circunstancias éstas que no siempre se dan en cambio, por la escasez de efectivos, en las Misiones pequeñas, que se ven así obligadas a multiplicar la polivalencia de sus miembros.

En concreto, en el caso español, esta división de trabajo, durante los períodos de sesiones de la Asamblea General, especialmente, es coordinada por el propio Embajador-Representante Permanente, en reuniones matutinas en las que se pasa revista al orden del día de las distintas Comisiones, se intercambian puntos de vista sobre las cuestiones más controvertidas y se recuerdan las instrucciones recabadas al Ministerio o enviadas por este último.

Estas reuniones, sobre todo en los primeros años de la transición democrática, en los que la política exterior española fue cambiando poco a poco de propósitos y principios <sup>47</sup>, dieron lugar a no pocos debates colectivos y a frecuentes insatisfacciones personales <sup>48</sup>, al no resultar fácil, al menos en ciertos casos individuales, asimilar dichos cambios y ponerlos luego en práctica, ejecutando las instrucciones recibidas o recabando, en su caso, una modificación de las mismas.

Sea como sea, ese trabajo suele desarrollarse, durante el período ordinario de la Asamblea General, que comienza invariablemente el tercer martes de septiembre, según dispone el artículo 1 de su Reglamento, y dura hasta bien entrado el mes de diciembre, e incluso se prolonga a veces, excepcionalmente, hasta el mes de enero, en múltiples sesiones de mañana, tarde y noche, en las salas, formalmente, o en el bar de delegados, oficiosamente.

Estas últimas, que tanto han contribuido, por desgracia, a trivializar la labor diplomática, pueden llegar a tener, sin embargo, una importancia capital en el desarrollo de algunos acontecimientos. Así, el «encuentro por casualidad mejor planeado de la Historia», en 1949, en el bar del antiguo edificio de Naciones Unidas, en Lake Success, entre los delegados americano y soviético, Jessup y Malik, ayudó a abrir un período de negociaciones secretas que llevaron al levantamiento del bloqueo de Berlín <sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Vid. Francisco Aldecoa Luzarraga, «La transición y la redefinición de la política exterior española», en *La Política Exterior Española en el Siglo XX*, coordinador: R. Calduch, Madrid, 1994, pp. 157-168. También, Celestino del Arenal, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, 1994, pp. 69-104.

<sup>48</sup> Vid. A. Viñal Casas, Salvador de Madariaga y la política y el servicio exterior españoles, en *Salvador de Madariaga 1886-1986*, Editor: César Antonio Molina, La Coruña, 1986, p. 116.

<sup>49</sup> Manuel Medina, *op. cit.*, p. 99.



En estos contactos officiosos y, más particularmente, en las sesiones formales, hay un aspecto destacable, que revela la íntima conexión existente entre política y derecho, y es la forma, o mejor las formas, mediante las cuales se adoptan las decisiones o resoluciones correspondientes. Entre éstas, cabe señalar, por una parte, la votación <sup>50</sup> y el consenso <sup>51</sup>; y, por otra, la ausencia de votación y la unanimidad. Unas y otras, fruto de la negociación y el compromiso, influyen a veces de manera decisiva sobre el alcance y contenido de los instrumentos adoptados <sup>52</sup>.

Al margen de los contactos officiosos y de las sesiones formales, existen otras reuniones, que pueden celebrarse o no en el edificio de Naciones Unidas, y que guardan relación con los bloques y grupos a los que hemos hecho referencia anteriormente. Este otro tipo de reuniones, en especial las de los grupos geográficos, o las de los grupos basados en acuerdos y organizaciones de cooperación económica, como la Unión Europea, forman parte asimismo del trabajo cotidiano de las Misiones.

En esas reuniones, que suelen tener lugar a primera hora de la mañana, antes de las de Naciones Unidas, o a última hora de la tarde, al término de éstas, se persiguen objetivos muy diversos, tales como el intercambio de información, la coordinación de posiciones en materias concretas, la selección de candidatos representativos de los respectivos grupos, el desarrollo de iniciativas comunes o el análisis del funcionamiento interno de los propios grupos.

Al final de todo ello se informa al Ministerio de Asuntos Exteriores, en una tarea que parece no concluir nunca, pues a esa información concretada en Despachos sigue la recepción de instrucciones en forma de órdenes; a

---

<sup>50</sup> En cuestiones importantes, las decisiones de la Asamblea General se tomarán, según el artículo 83 de su Reglamento, por el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes; en otras cuestiones, según el artículo 85 de dicho Reglamento, por mayoría de los miembros presentes y votantes.

<sup>51</sup> Resolución de la Asamblea General 2837 (XXVI), de 17 de diciembre de 1971, por la que se aprueban las conclusiones del Comité Especial para la racionalización de los procedimientos y la organización de la Asamblea General, creado en virtud de la Resolución 2632 (XXV), de 9 de noviembre de 1970, y se incorporan como Anejo V al Reglamento de la propia Asamblea General.

En el párrafo 104 de dicho Anejo, se alude al consenso, especificando que «la adopción de decisiones y de resoluciones por consenso es conveniente cuando contribuye a resolver de manera eficaz y duradera las diferencias y, por lo tanto, a reforzar la autoridad de las Naciones Unidas», y añadiendo que «este procedimiento no debe restringir el derecho de todo Estado miembro a exponer plenamente sus puntos de vista».

<sup>52</sup> Así, Juan Antonio Carrillo Salcedo, en el prólogo a la obra de Elisa Pérez Vera, *Naciones Unidas y los principios de la coexistencia pacífica*, Madrid, 1973, p. 12, al analizar la Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, observa que esta Declaración «es una obra de compromiso, un texto nacido de la transacción y elaborado en una atmósfera tensa, por lo que su equilibrio es inestable».

éstas siguen, sin solución de continuidad, la celebración de nuevas reuniones, y a éstas, como la noche sigue al día, la información materializada en Despachos, a la que, a su vez, sigue la recepción de instrucciones en forma de Ordenes, y así sucesivamente.

A este respecto existe, en el ánimo de todo diplomático, un sentimiento que afecta por igual a la labor de las Naciones Unidas y a la de las Misiones, y es la falta de una comunicación efectiva con el público en general acerca de una y otra. En este sentido, parece innegable que la opinión pública tiene una imagen negativa de las actividades de la Organización<sup>53</sup> y, por extensión, de las de las Misiones acreditadas ante ellas, y que, pese a todo, no resulta fácil de modificar.

## CONCLUSIONES

Al hablar de las Naciones Unidas no hay que perder de vista, en primer lugar, que son, como Kurt Waldheim reconocía hace años, una red de seguridad en épocas de peligro, o un centro de esfuerzos a largo plazo, destinado a resolver los apremiantes problemas de un mundo en transición<sup>54</sup>, limitado, cabría añadir, por el carácter interestatal de su composición, lo cual reduce considerablemente su capacidad de actuación.

Por otra parte, la posibilidad de ampliar esa capacidad choca frontalmente, como hemos visto, con las disposiciones de la Carta que regulan la regla de la unanimidad y que, por la rigidez de su formulación, producen una «cristalización del derecho de las Naciones Unidas, convirtiéndolo en una camisa de fuerza que impide el desarrollo de la Organización y lleva a producir un desfase entre la Organización y la vida internacional, empujándola a la ineficacia y quizás a la desaparición»<sup>55</sup>.

Si nos atenemos a esta afirmación, que refleja, efectivamente, una realidad insoslayable, consecuencia de la divergencia existente entre la sociedad internacional de 1945 y la actual, así como de la evidente inadecuación entre un instrumento pensado para aquélla pero implementado en cambio en ésta, no resulta fácil hacer compatible la voluntad de los miembros permanentes con las aspiraciones de los que no lo son.

La voluntad de aquéllos choca, en efecto, con la de éstos, pues mientras para unos la Carta es un documento intocable, para otros ésta sólo tiene sentido en la medida en que se adecúe a las necesidades de nuestro tiempo, una

---

<sup>53</sup> J. A. Carrillo Salcedo, *Textos Básicos de Naciones Unidas*, Madrid, 1982, p. 25.

<sup>54</sup> Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, Trigésimo Segundo Período de Sesiones, Suplemento núm. 1 (A/32/1)*.

<sup>55</sup> Modesto Seara Vázquez, *Tratado General de la Organización Internacional*, México, 1974, p. 446.

de las cuales, tal vez la más importante, a su juicio, es la democratización de todo el sistema de las Naciones Unidas.

Esta aspiración, legítima como es, sin duda, afectaría a las bases mismas de dicho sistema, el Consejo de Seguridad, en general, y el principio o la regla de la unanimidad, en particular, convirtiendo las Naciones Unidas en una organización de características muy distintas a la que actualmente conocemos, y tal vez más limitada aún en su capacidad de acción.

Esta suerte de cuadratura del círculo en la que nos movemos, que hace que, si no se cambian la estructura y funcionamiento actuales, la Organización esté condenada a la parálisis, y que, si se cambian, también lo esté, nos obliga, pese a todo, a retomar la idea, expuesta líneas atrás, de considerar la Carta más como un proceso abierto que como un documento cristalizado.

En este sentido, las Naciones Unidas podrían dar cabida, con los cambios formales que ello implica, a una mayor representación de los Estados miembros en el Consejo de Seguridad, con la creación, en su caso, de la categoría de miembros semipermanentes, y a una regulación más flexible del uso del derecho de veto, como se intentó, en su día, en el Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización.

Asimismo, y sin necesidad de otras transformaciones de mayor envergadura, podrían desarrollarse, sin llegar a forzar excesivamente la interpretación de las actuales disposiciones de la Carta, las competencias potenciales de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad y del Secretario General, tal y como se ha venido haciendo, no siempre con igual fortuna o con igual acuerdo, en algunos de los casos que hemos visto.

A ello cabría añadir, por último, la conveniencia de facilitar un mayor conocimiento del interior de la Organización a terceros, ya sea a personas físicas o a personas jurídicas, particulares u oficiales, con el fin de sensibilizar a la *opinión pública sobre la labor de la Organización, de tal forma que aquélla, a su vez, pueda llegar a influir sobre la actuación de los Gobiernos en las Naciones Unidas con la esperanza puesta en poder renovar día a día los propósitos, principios y estructura que hacen posible su funcionamiento.*