

EL MARCO JURÍDICO DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE NACIONES UNIDAS

Alfonso J. IGLESIAS VELASCO

Doctor en Derecho
Profesor asociado de Derecho Internacional Público
Universidad Autónoma de Madrid
alfonso.iglesias@uam.es

RESUMEN

El presente artículo versa sobre el encuadramiento jurídico de las operaciones de mantenimiento de la paz, que consisten en misiones internacionales básicamente de carácter militar y/o policial desplegadas en el territorio de uno o más Estados —con su consentimiento y cooperación— con el objeto de enfriar conflictos armados. Dichas operaciones fueron creadas por la ONU como recurso alternativo ante la parálisis sufrida durante la guerra fría por el sistema de seguridad colectiva diseñado en la Carta de Naciones Unidas, y han devenido, en la práctica, en el mecanismo más utilizado por la Organización universal para cumplir con su propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales. En este ámbito el Consejo de Seguridad tiene asignada la responsabilidad primordial —que no exclusiva—, según el art. 24.1 de la Carta, y eso implica que es el único órgano autorizado a adoptar medidas coercitivas. Pero ante el supuesto de que el Consejo de Seguridad no reaccione frente a una crisis bélica concreta —lo que se ha producido en algunas ocasiones por encontrarse bloqueado por el veto de alguno de sus miembros permanentes—, entonces la Asamblea General retiene un papel subsidiario y puede crear operaciones de mantenimiento de la paz, toda vez que no se consideran medidas coercitivas, sino consensuales. Asimismo, en este artículo se explica la polémica doctrinal que se ha venido produciendo sobre dónde se encontraría el fundamento jurídico de estas misiones de paz.

Palabras clave: mantenimiento de la paz, Naciones Unidas, Derecho internacional, seguridad internacional.

ABSTRACT

The present article deals with the legal framework of peacekeeping operations that consists of international missions of military and/or police character deployed in the territory of one or more States —with their consent and cooperation— with the object of halting armed conflicts. After the system of collective security envisioned in the Charter of the United Nations was rendered obsolete by the Cold War, these operations were created by the UN as an alternative and, in fact, have become a mainstay in the worldwide organization's efforts to maintain international peace and security. The Security Council is fundamentally, but not exclusively, responsible for peacekeeping

according to article 24.1 of the Charter, and this implies that it is the only organ authorized to adopt coercive measures. In case the Security Council does not react to a specific warlike crisis —when, for instance, measures have been blocked by the veto of some of its permanent members— then the General Assembly retains a subsidiary role and can create peacekeeping operations, as these are then not considered coercive measures, but consensual. Also, this article explores the doctrinal controversy concerning the legal basis for these peace missions.

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

ZUSAMMENFASSUNG

Der anwesende Artikel handelt von der juristischen Einstellung der friedenserhaltende Einsätze, die aus internationalen, gründlich militärischen und/oder polizeischen Missionen besteht, und die auf dem Gebiet eines oder mehrerer Staaten —mit ihren Zustimmungen und Kooperationen— ausgebreitet sind, in der Absicht, die bewaffneten Konflikte abzukühlen. Die angedeuteten Operationen waren von der UNO als alternatives Mittel angesichts der Lähmung, die sie während des Kalten Krieges wegen des von der Charta der Vereinten Nationen gezeichneten kollektiven Sicherheitssystem gelitten hat, erschafft. Diese Operationen sind in der Praxis die meist benutzten Mechanismen von der universellen Organisation geworden, um ihren Zweck abzusitzen und zwar, die Friede und die internationale Sicherheit zu wahren. Auf diesem Gebiet wird dem Sicherheitsrat, dem Artikel 24.1 von der Charta der Vereinten Nationen entsprechend, die Hauptverantwortung zugeteilt, —die nicht exklusiv ist— und das bedeutet, dass der Sicherheitsrat das einzige genehmigte UN-Organ ist, das die Zwangsmaßnahmen ergreifen kann. Aber angesichts der Vermutung, dass der Sicherheitsrat nicht gegenüber einer konkreten Kriegskrise reagiert, was schon in einigen Gelegenheiten vorgekommen ist —besonders weil sich einige von ihren ständigen Mitgliedern wegen des Veto blockiert gefunden haben—, dann erhält die Generalsammlung die Hilfsrolle und kann die Lösungsvorschläge einbringen und die friedenserhaltenden Einsätze schaffen, wenn man die Massnahmen nicht für Zwangsmaßnahmen, sondern für Maßnahmen nach dem Konsensprinzip hält. Zugleich wird in diesem Text die doktrinale Polemik erklärt, die eben da vorkommt, wo sich die juristischen Grundlagen von diesen Friedenmissionen treffen.

Schlüsselwörter: Einsätze zur Friedenserhaltung, Vereinten Nationen (UNO), Völkerrecht, internationale Sicherheit.

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN.—II. LA COMPETENCIA PRIMORDIAL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES.—III. LA POLÉMICA DOCTRINAL SOBRE EL FUNDAMENTO JURÍDICO DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ ESTABLECIDAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD.—IV. EL PAPEL DE LA ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES.—V. CONCLUSIONES.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Las operaciones de mantenimiento de la paz —conocidas popularmente como misiones de *cascos azules*— surgieron en calidad de recurso alternativo ante la parálisis del sistema de seguridad colectiva diseñado en la Carta de las Naciones Unidas, concretamente en su Capítulo VII. Con arreglo a este sistema, concebido para funcionar a partir de 1945, la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales recaía en el Consejo de Seguridad (art. 24.1), que era así encargado de constatar la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión, y de recomendar o decidir las medidas a tomar para restablecer la paz y la seguridad internacionales (art. 39). Tales medidas, que se emplearían para hacer efectivas sus decisiones, tenían carácter coactivo, por cuanto el Consejo podía instar a los Estados miembros a cumplirlas (arts. 25 y 41), y, en principio, eran disposiciones que no implicaban el uso de la fuerza armada, tales como la interrupción de las relaciones económicas, diplomáticas o de las comunicaciones (art. 41). No obstante, si dichas medidas resultasen ineficaces, entonces el Consejo de Seguridad podía ejercer una acción militar coactiva utilizando las fuerzas armadas de los Estados miembros (art. 42); y con el propósito de hacer operativo este esquema, los Estados miembros de la organización se comprometían a poner a disposición del Consejo, por medio de convenios especiales, las fuerzas armadas, la asistencia y facilidades que resultaran necesarias (art. 43). Asimismo, antes de hacer las recomendaciones o decidir las medidas de que trata el art. 39, el Consejo de Seguridad puede recomendar a los Estados miembros la adopción de medidas provisionales (art. 40), que no prejuzgarán los derechos ni la posición de las partes interesadas; y entre dichas medidas provisionales se situarían, a nuestro juicio, las operaciones de mantenimiento de la paz¹. Además, se establecía un Comité

¹ Esta misma opinión ha sido sostenida por D. HAMMARSKJOLD, declaración ante el Consejo de Seguridad de 13 de diciembre de 1960, SCOR, 920.^a sesión, p. 19; D. W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of UN Practice*, London, Stevens; New York, Praeger, 1964, pp. 280 y 283; G. ABI-SAAB, *The United Nations Operation in the Congo 1960-1964*, Oxford, Oxford UP, 1978, p. 105; O. SCHACHTER (como E. M. MILLER), «Legal Aspects of the United Nations Action in Congo», *AJIL*, vol. 55, núm. 1 (1961), p. 6; L. B. SOHN, «The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force», *AJIL*, vol. 52 (1958), p. 230; G. SCHWARZENBERGER, *Report on Problems of a United Nations Force*, Hamburgo, International Law Association Conference, 1960, p. 138; A. SHEIKH, «United Nations Peace-keeping Forces: A Reappraisal of Relevant Charter Provisions», *RBDI*, vol. 4, núm. 2 (1971), p. 487; M. H. GAGNON, «Peace Forces and the Veto: the Relevance of Consent», *International Organization*, vol. 21, núm. 4 (1967), p. 820; F. A. M. RIAD, «The United Nations Action in the Congo and Its Legal Basis», *Rev. Egypt. de Droit Int'l*, vol. 17 (1961), p. 21; L. M. GOODRICH, *The United Nations in a Changing*

de Estado Mayor, integrado por los jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o sus representantes (art. 47.2), con la función de asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas estas cuestiones militares (arts. 45, 46 y 47.1). Pero lo cierto es que ni el Comité de Estado Mayor consiguió actuar del modo previsto, ni llegarían nunca a celebrarse los convenios especiales entre el Consejo de Seguridad y los Estados miembros a los que se refería el art. 43, por lo que el sistema de seguridad colectiva diseñado en el Capítulo VII de la Carta no pudo ponerse en marcha por causa del enfrentamiento entre los Estados occidentales y los socialistas tras la Segunda Guerra Mundial.

De este modo, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs) surgieron por la necesidad de encontrar un recurso alternativo para enfriar y controlar algunas contiendas bélicas surgidas durante ese período de la guerra fría. Tales misiones internacionales no cuentan con una definición oficial autorizada como tal por Naciones Unidas: no se encuentran previstas en la Carta de San Francisco, sino que aparecieron de manera improvisada, y, con el paso del tiempo, la ONU se ha preocupado de ponerlas en marcha más que de definir las de forma expresa y sistematizarlas jurídicamente. Sin embargo, sí que han surgido diversos esfuerzos de conceptualización, y así, por ejemplo, en la doctrina iusinternacionalista española, el profesor Remiro Brotóns las ha calificado 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 seguridad internacional, es contener y controlar un conflicto o una situación crítica, preservando o restableciendo la paz física y facilitando la atmósfera para que a través de la negociación o cualesquiera otros medios de arreglo pacífico los interesados traten de salvar con las palabras, no con las armas, sus diferencias»².

World, New York, 1974, p. 139; N. D. WHITE, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester, Manchester UP, 1990, p. 208; R. HIGGINS, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, London, Oxford UP, 1963, pp. 235-236; pero de la opinión contraria era D. CIOBANU, «The Power of the Security Council to Organize Peace-keeping Operations», en A. CASSESE (ed.), *United Nations Peace-keeping. Legal Essays*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1978, pp. 19-23 y 40-41.

² A. REMIRO BROTONS, *Derecho Internacional Público. Principios Fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1982, p. 200. Véanse, en general, J. CARDONA LLORÉNS, «Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: hacia una revisión de sus principios fundamentales?», en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. VI, 2002, pp. 759-891; P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, 2 vols., Huelva, Universidad de Huelva, 1998; A. J. IGLESIAS VELASCO, *Las operaciones de mantenimiento de la paz: concepto, evolución histórica y características (1948-2002)*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2003; *id.*, *Los problemas del mantenimiento internacional de la paz*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2003.

En este contexto, un famoso informe de junio de 1992 del anterior secretario general de la Organización universal, B. Boutros-Ghali, titulado «Un Programa de Paz», intentaba colocar las OMPs en un marco jurídico estable y sólido con mayor claridad conceptual³, y definía algunos términos relevantes en esta materia conductores de las actividades operacionales de la sociedad internacional en los últimos años, 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»⁴. Junto a este concepto, definía el *establecimiento de la paz* (*peacemaking*) 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 Unidas»⁵, y la *diplomacia preventiva* como «las medidas destinadas a evitar que surjan con-

³ B. 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 en la Cumbre del Consejo de Seguridad (doc. S/24111, de 17 de junio de 1992). Sobre este célebre «Programa de Paz» pueden consultarse H. THIERRY, «L'Agenda pour la paix», *Arès*, vol. 14-I, Grenoble, 1993, pp. 9-19; *id.*, «L'«Agenda pour la paix» et la Charte des Nations Unies», en R. J. DUPUY (ed.), *The Development of the Role of the Security Council. Peace-keeping and Peace-building*, Nijhoff, Dordrecht, Workshop of the Hague Academy of International Law, 1993, pp. 375-384; R. PÍRIZ BALLÓN y G. ÁLVAREZ GOYOAGA, «Algunos aspectos jurídicos que se plantean en relación con “Un Programa de Paz” propuesto por el Secretario General de las Naciones Unidas, Dr. Boutros Boutros Ghali», en AAVV, *El Derecho internacional en un mundo en transformación. Liber Amicorum en homenaje al Profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga*, vol. 1, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1994, pp. 479-502; Ch. SCHRICKE, «L'Agenda pour la Paix de Boutros Boutros-Ghali: Analyse et premières Réactions», *AFDI*, vol. 38 (1992), pp. 11-31; D. COX, *Exploring an Agenda for Peace: issues arising from the report of the Secretary-General*, Ottawa, Canadian Centre for Global Security, 1993; E. W. PETTIT GABRIEL, «¿“Un Programa de Paz” demasiado moderno para un final de siglo?», *Tiempo de Paz*, núm. 43 (invierno 1996-1997), pp. 54-72; D. HAMBURG y K. BALLENTINE, «Boutros-Ghali's Agenda for Peace: the Foundation for a Renewed United Nations», en AAVV, *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber. Paix, développement, démocratie*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 489-509; S. F. DA SILVA, «An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping. The Report of the Secretary General», en *Disarmament Topical Papers*, núm. 12 (1992), pp. 91-96; C. HISCOCK-LAGEOT, «Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire Général de l'ONU: Grandeurs et servitudes d'un mandat unique», *RGDIP*, vol. 104, núm. 1 (2000), pp. 111-115, y para una valoración crítica de ese informe véase A. ROBERTS, «The United Nations and International Security», *Survival*, vol. 35, núm. 2 (1993), pp. 5 y ss.

⁴ B. BOUTROS-GHALI, «Un Programa de Paz...», *op. cit.*, parágrafo 20.

⁵ B. BOUTROS-GHALI, «Un Programa de Paz...», *op. cit.*, 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.).

troversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan»⁶. Boutros-Ghali avanzaba también entonces la noción de *consolidación de la paz* (o *peacebuilding*) como el conjunto de «actividades encaminadas a individualizar y apoyar las estructuras tendentes a consolidar la paz y crear una sensación de confianza y bienestar en el pueblo» para evitar la reanudación del conflicto⁷, y en marzo de 1994 añadió 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 internacionales en situaciones en que el Consejo de Seguridad haya determinado la existencia de

R. B. RUSSELL, «Development by the United Nations of Rules Relating to Peace-keeping», *ASIL, Proc.*, vol. 59 (1965), pp. 53-54.

⁶ B. BOUTROS-GHALI, «Un Programa de Paz...», *op. cit.*, parágrafo 20. Véanse también las resoluciones 47/120 y 47/120 B de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 18 de diciembre de 1992 y de 20 de septiembre de 1993, respectivamente; las declaraciones del presidente del Consejo de Seguridad de 30 de noviembre de 1999 (S/PRST/1999/34) y de 20 de julio de 2000 (S/PRST/2000/25); A. RUIZ DE LOS PAÑOS BRUSI, «La diplomacia preventiva», *REDM*, núm. 66 (julio-diciembre de 1995), pp. 143-157; J. PÉREZ DE CUÉLLAR, «La diplomacia preventiva del Secretario General de las Naciones Unidas», en *Javier Pérez de Cuéllar. Homenaje: ochenta años*, Lima, Universidad de Lima-Universidad de Salamanca, 2000, pp. 127-142; R. BERMEJO GARCÍA, «La acción de las Naciones Unidas ante los recientes conflictos internacionales: crisis y perspectivas», en A. HERRERO DE LA FUENTE (coord.), *Reflexiones tras un año de crisis*, Valladolid, 1996, pp. 108 y ss.; Ph. MOREAU DEFARGES, «La diplomatie préventive», *Défense Nationale*, vol. 53, núm. 1 (1997), pp. 37-45; G. EVANS, «Preventive Action and Conflict Resolution», en O. A. OTUNNU y M. W. DOYLE (eds.), *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*, Lanham, Rowman & Littlefield, 1998, pp. 61-87, y los artículos de C. PECK y G. PICCO en el libro editado por W. KÜHNE, *Blaubelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*, Baden-Baden, Nomos, 1993, pp. 401-421 y 423-434, respectivamente.

⁷ Pero el entonces secretario general de la ONU se refería en concreto a la consolidación de la paz «después» de los conflictos (B. BOUTROS-GHALI, «Un Programa de Paz...», *op. cit.*, 1992, párrafos 55 y ss.), cuando, de hecho, bastantes operaciones multifuncionales de mantenimiento de la paz han desarrollado labores de *peacebuilding* —organización y supervisión de elecciones, promoción de los derechos humanos, desarme de las partes, remoción de minas— «durante» la contienda, como en Nicaragua, El Salvador, Namibia, Camboya o Guatemala. Véanse también G. EVANS, *Cooperating for Peace. The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, St. Leonards, Allen & Unwin, 1993, p. 9; O. RAMSBOTHAM, «Reflections on UN Post-Settlement Peacebuilding», *International Peacekeeping (Frank Cass)*, vol. 7, núm. 1 (2000), pp. 169-189; M. MALITZA, «The Improvement of Effectiveness of United Nations Peacekeeping Operations», en UNITAR (ed.), *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Dordrecht, Nijhoff, 1987, p. 250. En algunos casos, como Liberia o Guinea Bissau, ha llegado a establecerse una Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz —Memoria anual del secretario general sobre la labor de la Organización (doc. A/54/1, septiembre de 1999, parágrafo 104).

una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión»⁸.

Volviendo a nuestro concreto objeto de estudio, debe señalarse que las misiones de mantenimiento de la paz son básicamente *acciones militares* —o *policiales*— *internacionales*, puesto que su naturaleza, conceptos, técnicas, organización y equipamientos son militares, si bien no desarrollan funciones de combate y, por otro lado, los componentes civiles han adquirido una relevancia cada vez mayor en estas misiones internacionales. En general, de la práctica desarrollada durante décadas puede deducirse que las OMPs poseen un conjunto de rasgos característicos bastante definidos, porque necesitan el consentimiento tanto del Estado receptor como de todas las partes del conflicto que pretenden calmar, no pueden recurrir a la fuerza armada de forma coactiva para el cumplimiento de sus funciones —salvo en casos de legítima defensa o de estado de necesidad—, deben actuar de forma imparcial, se configuran como órganos internacionales integrados y están compuestas por contingentes que los Estados aportan voluntariamente.

¿Quiénes pueden establecer operaciones de este tipo? En principio, sujetos de Derecho internacional como Estados, grupos de Estados y organizaciones internacionales con competencia asignada para ello, ya sea de forma explícita o implícita. Como ya sabemos, Naciones Unidas se encuentra plenamente capacitada para establecer OMPs debido a su competencia general en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (art. 1.1 de la Carta)⁹. Aunque no existe cláusula alguna de la Carta que se refiera de manera específica a las operaciones de mantenimiento de la paz, sin embargo, los órganos onusianos pueden crearlas conforme a sus poderes implícitos, que son aquellos que, sin haberles sido conferidos expresamente, sin embargo les resultan necesarios para poder ejercer de manera efectiva

⁸ «Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas», Informe del secretario general de 14 de marzo de 1994 (doc. S/26450, párrafo 4). Las operaciones de imposición de la paz pueden ser llevadas a cabo por Fuerzas de Naciones Unidas, por Estados, grupos de Estados u organizaciones regionales, sobre la base de una autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (verbigracia en Corea, 1950; Golfo Pérsico, 1990; Somalia, 1992; Ruanda, 1994; Haití, 1994; Timor Oriental, 1999). Véase N. BLOKKER, «Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by “Coalitions of the Able and Willing”», *EJIL*, vol. 11, núm. 3 (2000), pp. 541-568; L.-A. SICILIANOS, «L'autorisation par le conseil de sécurité de recourir à la force: une tentative d'évaluation», *RGDIP*, vol. 106, núm. 1 (2002), pp. 5-48.

⁹ Véanse F. SEYERSTED, «Can the United Nations Establish Military Forces and Perform other Acts without Specific Basis in the Charter?», *OZöRV*, vol. 12 (1962), pp. 188-229; J. STONE, «Legal Bases for the Establishment of Forces Performing United Nations Security Functions», en P. FRYDENBERG (ed.), *Peacekeeping: Experience and Evaluation*, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 1964, pp. 277-303.

sus funciones. Los poderes implícitos de la ONU han sido reconocidos en general por la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia —entre otras, en su célebre opinión consultiva de 11 de abril de 1949 en el asunto sobre la «Reparación de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas»¹⁰—, siempre que no exista un precepto expreso, que esa competencia inherente le resulte necesaria para cumplir su labor y que ya se disfrute de un poder genérico sobre la materia¹¹. Pero subsisten ciertas limitaciones en este reconocimiento de los poderes implícitos de la ONU, de tal forma que si alguna de esas restricciones fuera sobrepasada nos encontraríamos ante un acto *ultra vires* del órgano actuante¹²:

1. No es posible contradecir, añadir ni transformar cláusulas de la Carta.
2. No se puede confiscar a los distintos órganos de las Naciones Unidas los poderes que explícitamente les otorgue la Carta.
3. Se mantiene el límite general de no inmiscuirse en los asuntos de jurisdicción doméstica de los Estados, con la única salvedad de las medidas coercitivas del Capítulo VII de la Carta.

Pues bien, dentro del sistema de Naciones Unidas los órganos habilitados para crear operaciones de mantenimiento de la paz son el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, pero no el secretario general, lo que además se ha consolidado como una costumbre interna de la Organización universal¹³.

¹⁰ *ICJ Reports*, 1949, pp. 174 y ss.

¹¹ Cfr. M. J. AZNAR GÓMEZ, «La determinación de los hechos por el Secretario General de las Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (1945-1995)», *REDI*, vol. 48, núm. 1 (1996), p. 75.

¹² Véase a este respecto A. SANJOSÉ GIL, «Las consecuencias jurídicas de los actos *ultra vires* de las organizaciones internacionales, en particular de la ONU», *REDI*, vol. 42, núm. 2 (1990), pp. 443-462.

¹³ Así lo señalaba el secretario general de Naciones Unidas en 1958 con ocasión de la primera Fuerza de mantenimiento de la paz, UNEF I: «Under the Charter, and under the “Uniting for Peace” resolution (...), a formal decision on a United Nations operation must be taken by the General Assembly or by the Security Council. It must be regarded as excluded that the right to take such a decision, in any general terms, could properly be considered as delegated to the Secretary-General. Short of an explicit decision by the General Assembly or the Security Council with a specific authorization, the Secretary-General, thus, cannot be considered as entitled to appeal to a Member nation for military personnel to be dispatched to another Member country in a United Nations operation». Cfr. «Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la Fuerza», Informe del Secretario General de Naciones Unidas de 9 de octubre de 1958 (doc. A/3943, párrafo 174); E. SUY, «Peace-keeping Operations», en R.-J. DUPUY (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht, Nijhoff, 1988, pp. 385-386; R. HIGGINS, «A General Assessment of United Nations Peace-keeping», en A. CASSESE (ed.), *United Nations Peace-keeping. Legal Essays*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1978,

Como veremos, la clave del equilibrio político entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad en materia de mantenimiento de la paz internacional se encuentra en los arts. 11, 14 y 24 de la Carta de Naciones Unidas, que materializan el reparto entre una función deliberante de estudio y discusión, más propia de la Asamblea, y otra de decisión y acción ejecutiva, competencia principal del Consejo de Seguridad¹⁴.

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 tal organización internacional, la Carta de las Naciones Unidas, a pesar de que en la misma no se hace ninguna referencia explícita a las OMPs; debe deducirse que los poderes implícitos de tal organización le permiten crear operaciones militares para el mantenimiento de la paz internacional, que es su primer propósito¹⁵. Si son establecidas por la Asamblea General, su fundamento jurídico se encuentra en los arts. 10, 11 y 14 de la Carta. En caso de ser creadas por el Consejo de Seguridad, que es lo más frecuente, entonces creemos que su base legal se sitúa en el art. 40 de la Carta, puesto que las consideramos medidas provisionales que el Consejo puede decidir en este ámbito. Numerosos autores coinciden con esta opinión, y así Schachter señalaba hace años, refiriéndose a la primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I), que la operación onusiana no debería prejuzgar la solución de las cuestiones en litigio, ni alterar el equilibrio político de los esfuerzos de arreglo de la controversia, ni modificar el *statu quo* previo¹⁶.

Por su parte, otros autores apuntaban al art. 1.1 de la Carta como la fuente de autoridad para la organización de medidas colectivas tanto por el Consejo de Seguridad como por la Asamblea General —incluyendo aquí las OMPs—¹⁷, pero, en nuestra opinión, esta disposición resulta demasiado genérica y debe ser valorada de forma conjunta con las limitaciones

p. 7; J. EVENSEN, «Problems of International Law Relating to the Establishment of UN Security Forces», en P. FRYDENBERG (ed.), *Peacekeeping: Experience and Evaluation*, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 1964, pp. 225-231.

¹⁴ Ch. CHAUMONT, «L'équilibre des organes politiques des Nations Unies et la crise de l'Organisation», *AFDI*, vol. 11 (1965), p. 431.

¹⁵ Sobre la influencia que el tipo de conflicto armado ejerce en el establecimiento de una operación de mantenimiento de la paz, puede verse A. LEGAULT, *The Authorization of Peace-keeping Operations in Terms of the Nature of the Conflict*, IPKO Monograph núm. 8, Paris, 1968.

¹⁶ Cf. O. SCHACHTER, «The Uses of Law in International Peacekeeping», *Va. L. Rev.*, vol. 50 (1964), p. 1105; igualmente E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, «United Nations Security Council», en R. BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, 2.ª ed., 2000, pp. 1168-1172; A. ABRASZEWSKI, «Financing of the Peace-keeping Operations of the United Nations», *International Geneva Yearbook*, vol. 7 (1993), p. 81.

¹⁷ J. W. HALDERMAN, «Legal Basis for United Nations Armed Forces», *AJIL*, vol. 56 (1962), pp. 971-996.

recogidas en otros artículos de la Carta, como los arts. 2.7 (asuntos de jurisdicción interna de los Estados), 11.2 *in fine* (reserva de la «acción» al Consejo de Seguridad) o 12.1 y 24.1 (prioridad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales).

En este tipo de operaciones militares internacionales ha tenido una especial importancia la práctica improvisada por Naciones Unidas durante décadas. Así, la pregunta que debemos plantearnos consiste en saber si esa base empírica ha adquirido carácter legal, en el sentido de haberse convertido en Derecho consuetudinario; en caso de respuesta afirmativa, sería en primer lugar Derecho interno de la Organización universal, vinculante para los propios órganos de Naciones Unidas; además, Siekmann considera que podría haber adquirido naturaleza de Derecho internacional general, creado a partir de la relación mantenida por la ONU con los Estados receptores y participantes en las misiones de *cascos azules*, con fuerza obligatoria para las futuras OMPs. Obviamente, para que se convierta en Derecho consuetudinario debe tratarse de una práctica general y constante, que asimismo sea considerada de forma genérica como legalmente vinculante (*opinio iuris*)¹⁸.

Es cierto que estas operaciones de mantenimiento de la paz pueden desarrollar funciones de mediación o de conciliación en algunos momentos concretos, como por ejemplo para detener enfrentamientos armados entre los bandos del conflicto, y también pueden tomar parte en las negociaciones de un determinado cese del fuego o un proceso de desmovilización y desarme de alguna de las partes de un conflicto, pero su mandato nunca consiste en resolver la diferencia política, por lo que ni constituyen por sí mismas medidas de arreglo pacífico de las controversias del Capítulo VI de la Carta, ni se dedican a desarrollar funciones de las allí descritas¹⁹. Ahora bien, no debe olvidarse que aquellos supuestos en los que las OMPs han servido de cauce para la pacificación de un conflicto y la materialización de una solución política, como por ejemplo en Camboya, Mozambique, El Salvador, Kosovo o Timor Oriental, se referían a operaciones multifuncionales de las conocidas como de segunda generación. Con ello queremos señalar que están más cerca de constituir medidas para el arreglo pacífico de controversias del Capítulo VI de la Carta precisamente aquellas OMPs que desempeñan mandatos más ambiciosos, lo que, por otro lado, resulta lógico,

¹⁸ Cfr. R. C. R. SIEKMANN, *National Contingents in United Nations Peace-keeping Forces*, Dordrecht, Nijhoff, 1991, p. 9; y también R. L. GAINES, «On the Road to a Pax UN: Using the Peace Tools at our Disposal in a Post-Cold War World», *N. Y. U. J. Int'l L. & Pol.*, vol. 25, núm. 3 (1993), p. 553, nota 45.

¹⁹ Pero de la opinión contraria era J. CARDONA LLORÉNS, «Nuevo orden mundial y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Servicio Editorial de la UPV-EHU, Tecnos, 1994, p. 245.

ya que desarrollan funciones más comprometidas con la resolución del problema político y el progreso de la población de ese territorio²⁰. En cualquier caso, la distinción entre los Capítulos VI y VII de la Carta no debe identificarse con la diferencia existente entre las actividades de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) y las de imposición de la misma (*peace enforcement*).

En los primeros años de la guerra fría, la parálisis en la actuación del Consejo de Seguridad concedió un mayor papel a la Asamblea General —a través de su resolución 377 A (V), de 3 de noviembre de 1950— y al secretario general en el mantenimiento de la paz internacional, pero conforme se amplió el espectro cuantitativo y cualitativo de la Asamblea y las grandes potencias pactaron entre ellas un compromiso político, esta evolución cambió de dirección y, a mediados de los años sesenta, el Consejo recuperaba la iniciativa en este ámbito —tal y como estudiaremos—, lo que no supone más que reconocer el papel preponderante jugado por el Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz internacional. La práctica reciente favorece esa visión de la preeminencia del Consejo de Seguridad en este terreno, incluso en asuntos de la administración de las OMPs, pues el secretario general se ha atenido de forma estricta a la regla de informar al Consejo de todas sus actuaciones relacionadas con el desarrollo de las misiones de paz, de manera que este órgano político puede aprobarlas o al menos tomar nota de ellas²¹.

Además, el Consejo de Seguridad modificó sus propios métodos de trabajo en aquella época, sobre todo desde 1973: antes se reunía y examinaba las cuestiones ante él planteadas en sesiones públicas, donde quedaba más patente el enfrentamiento entre las grandes potencias, y se plasmaba una imagen poco edificante de la ONU, como organización dividida y paralizada; pero después se ha institucionalizado en el Consejo la celebración de reuniones previas, a puerta cerrada, lejos de la presión de la prensa y la opinión pública, donde se consensúa el texto de las resoluciones, que resultan, por tanto, el fruto de un compromiso preestablecido²²; este nuevo procedimiento posee diversas ventajas, pues preserva la armonía entre las grandes potencias en el seno del Consejo y facilita la comunicación

²⁰ Véase S. SUR, «Opinion: “The Jack of All Trades” of International Security», *UNIDIR Newsletter*, núm. 24 (diciembre de 1993), p. 4.

²¹ Cfr. E. SUY, «Peace-keeping Operations», en R.-J. DUPUY (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht, Nijhoff, 1988, p. 386.

²² Véase F. T. LIU, «La transformation des méthodes de contrôle de l'organisation des Nations Unies dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales», en D. BARDONNET (ed.), *The Adaptation of Structures and Methods at the UN*, Workshop of the Hague Academy of International Law 1985, Dordrecht, Nijhoff, 1986, pp. 276-277; W. M. REISMAN, «The Constitutional Crisis in the United Nations», en R. J. DUPUY (ed.), *The Development of the Role of the Security Council. Peace-keeping and Peace-building*, Workshop of the Hague Academy of International Law, Dordrecht, Nijhoff, 1993, p. 403.

entre los miembros de ese órgano, evitando de este modo los malentendidos y las actuaciones precipitadas.

Las OMPs de Naciones Unidas son establecidas por órganos principales de la ONU, y dentro del marco administrativo onusiano se configuran como «órganos subsidiarios» de la Organización, posibilidad recogida en las propias disposiciones de la Carta de San Francisco²³ y refrendada en la reglamentación aprobada en las primeras Fuerzas de mantenimiento de la paz²⁴. En este sentido, algunos autores llegan a defender que las operaciones de mantenimiento de la paz se encuadran al mismo tiempo como componentes de la Secretaría de la ONU y en calidad de organismos subsidiarios del órgano principal que las ha creado²⁵. Como es lógico, tales cuerpos secundarios tienen sus mandatos delimitados por los cometidos de la propia organización en la que se encuadran, y no pueden ejercer más funciones que aquellas que les hayan delegado sus órganos creadores²⁶.

Vamos a emprender a partir de aquí, y con el propósito de buscar una mayor claridad expositiva y precisión analítica, el estudio separado de los dos órganos onusianos principales que han establecido operaciones de mantenimiento de la paz, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, sin eludir por supuesto hacer referencia a las constantes interrelaciones que se producen entre ambos. No obstante, no debemos olvidar que los demás órganos principales de la ONU (Corte Internacional de Justicia, Consejo Económico y Social, Consejo de Administración Fiduciaria y secretario general) desarrollan funciones que no dejan de tener incidencia en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales²⁷.

²³ Véanse los arts. 22 y 29 de la Carta, relativos a la facultad de establecer organismos subsidiarios de la que disponen respectivamente la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. Véase S. TORRES BERNÁRDEZ, «Subsidiary organs», en R.-J. DUPUY (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht, Nijhoff, 1988, p. 140 (véanse también pp. 148-149 de la 2.ª ed., 1998). Por supuesto, tales órganos forman parte de la estructura de la organización internacional en la que se encuadran, y sus decisiones no son vinculantes para los órganos principales de la misma, *ibidem*, p. 141; D. SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford, Oxford UP, 1999, pp. 87 y ss.

²⁴ Véase el art. 6 de los Reglamentos de UNEF I, ONUC y UNFICYP.

²⁵ Véase M. BOTHE, «Peace-Keeping», en B. SIMMA y otros (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, Oxford UP, 1995, p. 592; y más en general, A. GUE-RISSE, A. JACQUEMIN y G. KELLENS, «Les Forces armées de l'Organisation des Nations Unies face à leur mission sanitaire et humanitaire», *Ann. de Droit Int'l Méd.*, núm. 11 (1964), p. 30.

²⁶ Véase P. REUTER, «Les organes subsidiaires des organisations internationales», en AAVV, *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Paris, Pedone, 1960, pp. 426 y ss.

²⁷ Véase J. CARDONA LLORÉNS, en M. DIEZ DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 13.ª ed., Madrid, Tecnos, 2003, p. 217.

II. LA COMPETENCIA PRIMORDIAL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

Los poderes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en esta materia se encuentran recogidos básicamente en los Capítulos VI y VII de la Carta de la ONU²⁸. Las actuaciones del Consejo tomadas en virtud de las disposiciones de estos dos capítulos del instrumento constituyente de la Organización universal se caracterizarían en general por la índole recomendatoria de las primeras y la naturaleza más obligatoria y ejecutiva de las segundas²⁹. Ahora bien, la determinación de los poderes del Consejo de Seguridad en este ámbito se concentra en la presencia de dos tipos de límites, uno sustantivo general —e impreciso— de que sus actuaciones sean conformes «con los propósitos y principios de las Naciones Unidas» (art. 24.2), y otro procesal en el mecanismo de votación para la adopción de sus resoluciones (art. 27.3)³⁰. Como vamos a estudiar un poco más adelante, el polémico debate político de los primeros años sesenta sobre las OMPs no afectó únicamente a la delimitación de las competencias entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, sino también a la concreción de las clases de medidas que puede adoptar el propio Consejo³¹.

El art. 24 constituye la cláusula constitucional otorgante de poder general al Consejo de Seguridad, de tal forma que convierte a este órgano en el eje básico del sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas, al confiarle la Carta la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales³²: así, el art. 24.1 establece la distribución de poderes en este ámbito entre los dos órganos principales de la Organización mundial, concediéndole al Consejo de Seguridad la com-

²⁸ E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, «United Nations Security Council», en R. BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, 2.ª ed., Amsterdam, North-Holland, 2000, pp. 1168-1172; y véase también P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol. 1, Huelva, Universidad de Huelva, 1998, pp. 21 y ss.

²⁹ A. SHEIKH, «UN Peacekeeping Forces. A Reappraisal of Relevant Charter Provisions», *RBDI*, vol. 4, núm. 2 (1971), pp. 481-482.

³⁰ La combinación de ambas limitaciones debería servir como garantía contra los abusos de poder del Consejo. Véase R. DEGNI-SEGUI, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, p. 468.

³¹ Ch. CHAUMONT, «L'équilibre des organes politiques des Nations Unies et la crise de l'Organisation», *AFDI*, vol. 11 (1965), p. 436.

³² Así lo indicaba la Corte de La Haya en su Dictamen de 21 de junio de 1971 sobre las «Consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de África del Sur en Namibia (Sudoeste africano), a pesar de la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad», *ICJ Reports*, 1971, p. 52.

petencia principal y a la Asamblea General una función residual³³. A su vez, la prioridad del Consejo de Seguridad se desdobra en precedencia procedimental (en cuanto que conlleva una limitación temporal a la competencia de la Asamblea General, recogida en el art. 12.1 de la Carta)³⁴ y en primacía material (doble monopolio de «calificación» y «acción» previsto en los arts. 39 y 11.2)³⁵.

Por otra parte, los Estados miembros de la Organización universal «convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta» (art. 25), de lo que se deduce la naturaleza vinculante de sus decisiones³⁶. Y ¿qué criterio debe seguirse para determinar el carácter obligatorio de una resolución del Consejo de Seguridad? Algún autor ha resaltado que en la práctica reciente es la voluntad e intención del Consejo a la hora de adoptar una decisión vinculante el factor decisivo en el examen sobre la naturaleza de las resoluciones de este órgano³⁷. Antes se aceptaba generalmente la necesidad de una determinación expresa *ex art. 39* para que el Consejo de Seguridad pudiera adoptar una decisión vinculante en virtud del Capítulo VII, pero existen diversos ejemplos recientes de decisiones obligatorias de este Consejo que no contenían en su propio texto una tipificación *vía art. 39*, si bien ya la habían establecido sobre cada cuestión otras resoluciones precedentes del Consejo de Seguridad³⁸. Como sabemos, desde la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 1971 en el asunto *Namibia* quedó claro que el Consejo de Segu-

³³ Cfr. M. FLORY, «L'ONU et les opérations de maintien de la paix», *AFDI*, vol. 11 (1965), p. 450; R. DEGNI-SEGUI, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, p. 452; L. M. GOODRICH, E. HAMBRO y A. P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3.ª ed., New York, Columbia UP, 1969, pp. 202 y ss.; S. N. G. ROY, «The World Court's Advisory Opinion of 20 July 1962 on Certain Expenses of the United Nations», *OZöR*, vol. 15 (1965), pp. 230-231; A. KOSONEN, *The United Nations General Assembly and the Authority to Establish UN Forces*, Helsinki, Universidad de Helsinki, 1986, p. 10.

³⁴ Véase J. COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974, p. 113.

³⁵ R. DEGNI-SEGUI, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, pp. 453-454.

³⁶ Sobre este art. 25 de la Carta de San Francisco véase E. SUY, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, pp. 475-481. Y sobre la historia legislativa que llevó al art. 25 puede consultarse J. DELBRÜCK, en B. SIMMA y otros (eds.), *Charta der Vereinten Nationen*, München, Beck, 1991, pp. 375-376.

³⁷ H. FREUDENSCHUSS, «Article 39 of the UN Charter Revisited: Threats to the Peace and the Recent Practice of the UN Security Council», *Austrian Journal of Public and International Law*, vol. 46 (1993), pp. 33-34. Y en general, sobre las circunstancias a partir de las cuales revisten carácter obligatorio las decisiones del Consejo de Seguridad, véase S. D. BAILEY y S. DAWES, *The Procedure of the UN Security Council*, 3.ª ed., Oxford, Clarendon Press, 1998, pp. 263-273.

³⁸ S. D. BAILEY y S. DAWES, *The Procedure of the UN Security Council*, 3.ª ed., Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 271.

ridad puede adoptar decisiones vinculantes en cualquier materia, también en el mantenimiento de la paz, directamente en virtud del art. 25 de la Carta sin necesidad de invocar el Capítulo VII³⁹.

En cualquier caso, la acción *ex* Capítulo VII a la que puede recurrir el Consejo de Seguridad se caracteriza por referirse a situaciones que constituyen una amenaza a la paz, una ruptura de la misma o un acto de agresión⁴⁰. Y a partir de ahí, este Consejo puede instar al cumplimiento por las partes de medidas provisionales (art. 40) o decidir medidas coercitivas, armadas y/o no armadas (arts. 42 y 41)⁴¹. En este contexto, cabe señalar que las medidas provisionales del art. 40 de la Carta fueron insertadas en el Capítulo VII como una alternativa previa a la aplicación de las medidas coercitivas de los arts. 41 y 42. Así, pues, el Consejo de Seguridad ha venido utilizando el art. 40 como un medio de contención del conflicto, mientras se llegaba a un arreglo pacífico; de hecho, la invasión de Corea del Sur por tropas norcoreanas en 1950 fue la única ocasión en que el Consejo de Seguridad adoptó medidas provisionales con carácter coercitivo. Y el Consejo, sobre todo en la época de la posguerra fría, ha aprovechado los *cascos azules* para imponer medidas provisionales, lo que es más cercano aún a una acción del Capítulo VII⁴².

En el sistema de la Carta de Naciones Unidas es el Consejo de Seguridad quien posee el monopolio de decidir si una situación se considera lo suficientemente grave como para justificar el uso de la fuerza. Así, por ejemplo, en algunos casos, como los de Irak (kurdos) y Somalia, decidió autorizar medidas coercitivas contra un Estado para frenar violaciones masivas de derechos humanos⁴³.

³⁹ Opinión consultiva de la CIJ de 21 de junio de 1971 sobre las «Consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de África del Sur en Namibia (Sudoeste africano), a pesar de la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad», *ICJ Reports*, 1971, pp. 53-54; asimismo, J. A. FROWEIN, en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, Oxford UP, 1995, p. 613.

⁴⁰ Cfr. M. SPATAFORA, «Gli interventi collettivi delle NU e il parere della CIJ», *RDI*, vol. 47 (1964), p. 35. Debe considerarse como amenaza a la paz toda situación que sea *actualmente* peligrosa al mantenimiento de la paz internacional. *Ibid.*, nota 40.

⁴¹ Véase J. B. ACOSTA ESTÉVEZ, «La sociedad internacional contemporánea y los medios para garantizar la aplicación del Derecho internacional: el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas», en A. COLOMER VIADEL (coord.), *Cultura de paz y medidas para garantizarla*, Valencia, Nomos, 2001, pp. 186 y ss. En este contexto, algunos autores han entendido que los Estados miembros están obligados a cumplir no sólo las sanciones que disponga el Consejo de Seguridad *vía* arts. 41 y 42, sino también las medidas provisionales que organice en virtud del art. 40. N. BENTWICH y A. MARTIN, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, New York, Kraus, 1969, p. 63.

⁴² H. MCCOUBREY y N. D. WHITE, *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Aldershot, Dartmouth, 1996, p. 51.

⁴³ G. NOLTE, «Restoring Peace by Regional Action: International Legal Aspects of the Liberian Conflict», *ZaöRV*, vol. 53, núm. 3 (1993), pp. 620-621.

Pero antes que nada debe decirse que, si bien algunas de las cláusulas del Capítulo VI, de los principios del art. 1.1 y de la práctica reciente parecen otorgar un papel cuasi judicial a las actuaciones del Consejo de Seguridad⁴⁴, basta asomarse, sin embargo, a sus debates o a algunas de sus decisiones para comprobar que el Derecho a menudo es utilizado en su seno como un mero «recurso táctico» o como «un arma en el arsenal de la retórica»⁴⁵. No se trata de ser pesimistas, pero «podría decirse que el Derecho de las naciones juega un papel residual en el trabajo de un cuerpo político como el Consejo de Seguridad»⁴⁶. Por otro lado, este órgano es criticado en numerosas ocasiones por su falta de eficiencia cuando se enfrenta a un agresor que, por ejemplo, haya conquistado un territorio por la fuerza. En estos casos, la relativa ineficacia del Consejo se debe a una combinación de factores, entre los que merece destacarse la falta de respeto de las normas básicas del Derecho internacional por parte de algunos Estados y el fracaso de los miembros del Consejo para ejercer sus poderes de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta⁴⁷. Otro fallo en la actuación del Consejo de Seguridad se produce porque en muchos casos este órgano reacciona demasiado tarde, con peticiones de cese del fuego o retirada de tropas ante estallidos ya consumados de la violencia armada, sin haber mediado en una fase previa a la contienda.

Por otra parte, el Consejo no puede imponer un arreglo pacífico vinculante en virtud del Capítulo VI por dos razones: en primer lugar, un poder de estas características no se recoge en la Carta, y además el procedimiento de solución tan sólo se refiere a recomendaciones. Por ello, el arreglo de numerosos conflictos y disputas es negociado al margen de Naciones Unidas; así, por ejemplo, el proceso de paz entre Egipto e Israel de finales de los años setenta (los acuerdos de *Camp David* de 1978 o el Tratado de Paz de 1979) o el más reciente de Palestina entre Israel y la OLP (la Declaración de Principios de Washington de 1993 o el Acuerdo provisional de 1995) no fueron concertados en el seno de la Organización universal. Tal vez una de las razones se deba a que en la ONU los debates son intensamente ideológicos, como lo son numerosas de las resoluciones que allí se adoptan.

Así pues, normalmente el papel jugado por el Consejo de Seguridad ante un conflicto concreto, si exceptuamos las medidas coercitivas, puede resumirse en sendas solicitudes de cesación del fuego y retirada de las fuer-

⁴⁴ Véase *ad exemplum* M. C. ORTEGA CARCELÉN, *Hacia un Gobierno mundial*, Salamanca, Hespérides, 1995, pp. 100 y ss.

⁴⁵ R. HIGGINS, «The Place of International Law in the Settlement of Disputes by the UN Security Council», *AJIL*, vol. 63, núm. 1 (1970), p. 4.

⁴⁶ N. D. WHITE, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester, Manchester UP, 1990, p. 69.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 70.

zas armadas a las posiciones anteriores, junto con un proyecto de arreglo pacífico; y las dos primeras etapas indicadas pueden ser facilitadas mediante la interposición de una operación de mantenimiento de la paz⁴⁸. Si el Consejo de Seguridad puede decidir medidas coercitivas, también ha de tener el poder para crear misiones de mantenimiento de la paz, como consecuencia lógica del principio *qui facit id quod plus est, facit id quod minus est* (quien puede hacer lo más, puede hacer lo menos). De hecho, casi todas las OMPs de Naciones Unidas, salvo dos (UNEF I y UNSF⁴⁹, creadas por la Asamblea General hace ya muchos años), han sido establecidas por el Consejo de Seguridad, y de ellas su totalidad (a excepción de UNGOMAP⁵⁰) fueron autorizadas de forma explícita mediante resoluciones *ad hoc*. Nadie niega que el Consejo de Seguridad cuente, en virtud de la Carta de San Francisco, con el poder necesario para instaurar operaciones de mantenimiento de la paz; nunca ha sido discutida la constitucionalidad de las misiones de *cascos azules* establecidas por el Consejo, y todos los Estados miembros han reconocido en este sentido la validez general de la práctica desarrollada por Naciones Unidas durante décadas⁵¹. El Consejo de Seguridad determina los mandatos de las OMPs que establece —incluidas sus modificaciones y prórrogas— y autoriza el despliegue de sus efectivos, así como cualesquiera incrementos o reducciones sobre el nivel permitido⁵².

Un Memorándum sobre Adopción de Decisiones en las OMPs, presentado en 1973 por el gobierno británico al secretario general de Naciones

⁴⁸ *Ibid.*, p. 77.

⁴⁹ La UNEF I es el acrónimo de la primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, que operó en Suez entre 1956 y 1967, y UNSF fue la Fuerza de Seguridad de Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental, que funcionó entre 1962 y 1963.

⁵⁰ La Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas en Afganistán y Pakistán (UNGOMAP) fue autorizada por una carta del presidente del Consejo de Seguridad al secretario general de 25 de abril de 1988 (doc. S/19836), y más tarde confirmada por dos resoluciones del Consejo de Seguridad —resoluciones 622 (1988), de 31 de octubre de 1988, y 647 (1990), de 11 de enero de 1990—.

⁵¹ Cfr. D. CIOBANU, «The Power of the Security Council to Organize Peace-keeping Operations», en A. CASSESE (ed.), *United Nations Peace-keeping. Legal Essays*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1978, p. 29; M. Y. MUSTAPHA, «Historique et évaluation des opérations de maintien de la paix de l'ONU au Moyen Orient», *Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques*, vol. 13, núm. 4 (1976), p. 932.

⁵² Como sabemos, primero se realizan en el seno del Consejo negociaciones informales antes de celebrar una reunión formal donde se votan los distintos proyectos de resolución: si uno de ellos recibe nueve votos a favor, y no lo vetan los miembros permanentes, se convierte en una resolución del Consejo de Seguridad, cuyo párrafo fundamental es el que contiene el mandato de la operación; en el caso de que se trate del respaldo de Naciones Unidas a los esfuerzos de pacificación emprendidos por una organización regional bajo la cobertura del Capítulo VIII de la Carta, lo esencial será el mandato otorgado y el nivel de autoridad mantenido por la ONU. Véase MINISTERIO DE DEFENSA, *Manual de operaciones de paz*, 2.ª ed., Madrid, DIGENPOL, 1995, pp. 135 y ss.

Unidas⁵³, distinguía cinco posibles categorías de decisiones en esta materia: las que únicamente puede tomar el Consejo de Seguridad, aquellas que pueden adoptar la forma primigenia de recomendaciones del secretario general, las de carácter operacional, decisiones sobre cuestiones administrativas y las que tratan de asuntos menores ejecutados por el secretario general. El propósito era obtener un «consenso continuado» sobre las operaciones de mantenimiento de la paz, en el que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad cooperaran durante todo el transcurso de cada misión de *cascos azules*⁵⁴. En cualquier caso, la interpretación del mandato que realice el órgano creador de la OMP —casi siempre el Consejo de Seguridad— es la que siempre acaba prevaleciendo⁵⁵.

Si «esas fuerzas deben operar con la plena cooperación de las partes interesadas y, en particular, del gobierno del país huésped, teniendo debidamente en cuenta su soberanía»⁵⁶, podría interpretarse *a sensu contrario* que los bandos implicados en el conflicto armado dispondrían del derecho de veto sobre la puesta en marcha y la actuación de la OMP; pero conceder tal alcance al consentimiento de las partes sería contrario a los poderes del Consejo de Seguridad y a la facultad de cualquier Fuerza de mantenimiento de paz de utilizar la fuerza armada en autodefensa o estado de necesidad. Así, la exigencia de la cooperación de las partes debe ser cumplida por el Consejo de Seguridad más bien como una premisa *a priori* política, en el sentido de que el Consejo y el secretario general, tanto en el momento del establecimiento de la operación como durante el desarrollo de la misma, han de consultar a las partes y conceder un gran valor a sus opiniones, pero sin estar jurídicamente obligados a aceptarlas, a menos que se trate del gobierno del Estado receptor o de la facción armada —o potencia extranjera ocupante— con el control efectivo sobre el territorio

⁵³ GAOR, sesión 28, anexo 44, p. 1 (1973).

⁵⁴ R. S. OVINNIKOV, «United Nations Peacekeeping Force: the Soviet Perspective», en J. M. PAXMAN y G. T. BOGGS (eds.), *The United Nations: a Reassessment. Sanctions, Peacekeeping and Humanitarian Assistance*, Charlottesville, University Press of Virginia, 1973, pp. 64-65; pero más crítico se mostraba Y. TANDON en «Consensus and Authority behind United Nations Peace-keeping Operations», *International Organization*, vol. 21, núm. 2 (1967), pp. 277-278.

⁵⁵ En este campo, y aun cuando es teóricamente posible acudir a la función consultiva de la Corte Internacional de Justicia, sin embargo, éste no resulta un procedimiento recomendable en una controversia relativa al significado y alcance del mandato otorgado por el Consejo de Seguridad al secretario general o al órgano subsidiario que constituye la propia OMP. D. CIOBANU, *op. cit.*, 1978, pp. 34-35.

⁵⁶ Art. 9 de los «Proyectos de fórmulas para artículos de directrices convenidas para las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz», Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 11.º Informe del Grupo de Trabajo (doc. A/32/394, Anexo II, Apéndice I, de 2 de diciembre de 1977).

en el que se despliegan los *cascos azules*⁵⁷, en cuyo caso sí que subsiste el deber legal de contar con su consentimiento. Una situación distinta es que el Consejo de Seguridad entienda que una determinada actitud del Estado eventualmente huésped de una OMP —por ejemplo, su negativa a aceptar el despliegue en su territorio de la misión onusiana— constituya una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión *ex art. 39*, y a partir de ahí recomiende o decida una acción coercitiva de la prevista en los arts. 41 y 42 de la Carta, pero en ese supuesto nos encontraríamos con una situación cualitativamente distinta a las operaciones de mantenimiento de la paz.

Otra cuestión que podríamos plantearnos se refiere a si el Consejo de Seguridad está facultado para organizar operaciones militares de este tipo mediante decisiones de cumplimiento obligatorio para los Estados miembros de Naciones Unidas. Nunca se ha materializado esa eventualidad en la práctica del Consejo de Seguridad y, para saber si es posible, hay que fijarse en el lenguaje empleado en sus resoluciones, las cláusulas aplicables de la Carta y cualquier otra circunstancia que pueda ayudar en la determinación de las consecuencias jurídicas de sus actuaciones⁵⁸. En el caso de las OMPs, el Consejo las crea a través de una resolución con la apariencia formal de una decisión, pero que, en realidad, tiene efectos puramente recomendatorios⁵⁹. El Consejo de Seguridad siempre ha preferido la puesta en marcha de sus decisiones sobre el establecimiento de estas misiones de paz echando mano de recomendaciones dirigidas a los Estados miembros, factor que sirve para diferenciar la creación de OMPs de la adopción de medidas coercitivas⁶⁰. La reserva en favor de la jurisdicción doméstica de los Estados que realiza el art. 2.7 de la Carta constituye un claro límite a las medidas provisionales del art. 40⁶¹, lo que implica que las mismas han de contar con el consentimiento de un Estado si suponen injerencia en un asunto de su competencia doméstica, como sería, por ejemplo, el despliegue de una operación militar internacional dentro de su territorio; esto coincide básicamente con el carácter consensual de las OMPs, que,

⁵⁷ D. CIOBANU, *op. cit.*, 1978, p. 38. Así, por ejemplo, Naciones Unidas tuvo que negociar con Israel para desplegar su fuerza pacificadora UNDOF en los Altos del Golán en 1974, pues era la potencia ocupante de ese territorio.

⁵⁸ En general, ésta es la interpretación dominante, como puede comprobarse en el dictamen de la CIJ sobre las «Consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de África del Sur en Namibia (Sudoeste africano), a pesar de la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad», *ICJ Reports*, 1971, p. 41.

⁵⁹ Véase G. FITZMAURICE, «The Law and Procedure of the International Court of Justice: International Organizations and Tribunals», *BYIL*, vol. 23, 1952, p. 32.

⁶⁰ D. CIOBANU, *op. cit.*, 1978, p. 37.

⁶¹ F. FABBRI, «Le misure provvisorie nel sistema di sicurezza delle Nazioni Unite», *RDI*, vol. 47 (1964), p. 205.

como sabemos, deben obtener la autorización del Estado receptor de los *cascos azules*.

Pero del tenor literal del art. 40 («el Consejo de Seguridad podrá *instar* a las partes el cumplimiento de medidas provisionales») puede inferirse algo más que una mera recomendación, aunque no llega a ser una coerción, por lo que dichas medidas provisionales no entran en la excepción al respeto de la jurisdicción doméstica del art. 2.7 *in fine* de la Carta, aplicable sólo a las medidas *coercitivas* prescritas en el Capítulo VII. Como tampoco está claro —pese a la opinión del secretario general en el asunto del Congo— si las medidas provisionales del art. 40 pueden calificarse como «acción preventiva» a efectos de los arts. 2.5 (renuncia de los Estados miembros a asistir al Estado contra el que la Organización ejerza acción preventiva o coercitiva) y 5 de la Carta (posibilidad de suspensión por la Asamblea General de los derechos de miembro de un Estado contra el que se ejerce acción preventiva o coercitiva por el Consejo de Seguridad). A nuestro juicio, no pueden equipararse las medidas provisionales del art. 40 de la Carta con la acción preventiva o coercitiva a que se refiere el art. 2.5 de la Carta, la cual puede ser interpretada como medidas coactivas adoptadas para prevenir o reaccionar frente a una amenaza a la paz⁶². El tenor literal del comienzo del art. 40 («a fin de evitar que la situación se agrave») es un indicio de la naturaleza puramente preventiva de las medidas previstas en esa disposición; en cambio, si nos fijamos en la literalidad de los arts. 2.5 (los Estados miembros «se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno *contra el cual* la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva»), 5 («A Member of the United Nations *against which* preventive or enforcement action has been taken by the Security Council...») ⁶³ o 50 («si el Consejo de Seguridad tomare medidas preventivas o coercitivas *contra* un Estado...»), nos daremos cuenta del carácter diferente, coactivo, que se otorga a la acción supuestamente preventiva de la que se habla en estos artículos arriba mencionados⁶⁴.

De todas formas, y a pesar del enunciado del art. 40, puede resultar difícil aplicar medidas provisionales sin afectar a las posiciones de las partes, por lo que cabe entender que éstas se encuentran en cierta forma compelidas a aplicar las resoluciones tomadas en virtud del art. 40, a causa del compromiso general de los Estados miembros de cumplir —y ayudarse para cumplir con— las resoluciones del Consejo de Seguridad (arts. 25

⁶² Cfr. S. N. G. Roy, «The World Court's Advisory Opinion of 20 July 1962 on Certain Expenses of the United Nations», *OZöR*, vol. 15 (1965), pp. 210-211.

⁶³ No hemos citado el texto del art. 5 de la Carta de Naciones Unidas en idioma español, sino en inglés, pues el tenor literal en español («Todo miembro de las Naciones Unidas *que haya sido objeto* de la acción...») resulta menos esclarecedor del carácter coactivo de la acción del Consejo de Seguridad.

⁶⁴ S. N. G. Roy, *op. cit.*, 1965, pp. 214-215.

y 49). De esta manera, es posible comprender cómo el Consejo ha organizado en la práctica diversos mecanismos para garantizar la aplicación de tales medidas provisionales (comisiones, representantes especiales, misiones observadoras, Fuerzas de mantenimiento de la paz, etc.) y cómo, en todo caso, «el Consejo de Seguridad tomará debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales» (art. 40 *in fine*)⁶⁵. No obstante, estas medidas temporales son generalmente respetadas y aplicadas, más debido a la eficacia de las presiones políticas que a la fuerza de supuestas obligaciones jurídicas de difícil prueba.

Pero ¿dónde se encuentra la base legal del poder del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para crear operaciones de mantenimiento de la paz?

III. LA POLÉMICA DOCTRINAL SOBRE EL FUNDAMENTO JURÍDICO DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ ESTABLECIDAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD

En primer lugar queremos señalar que, en nuestra opinión, la base legal de las OMPs de las Naciones Unidas, cuando son creadas por el Consejo de Seguridad, se encuentra en el art. 40 de la Carta (Capítulo VII) y no en su Capítulo VI, pues tales operaciones son medidas provisionales de carácter pacificador e imparcial dirigidas a la estabilización provisional de una situación conflictiva, pero no están destinadas de forma directa al arreglo pacífico de la controversia, a lo que sí se dedican, en cambio, las medidas enumeradas en el art. 33 de la Carta (Capítulo VI). Es cierto que el mecanismo del *peacekeeping* se enfoca hacia la mediación, la imparcialidad y la persuasión, pero ello no está diametralmente opuesto al Capítulo VII, que no siempre exige el uso de la fuerza armada coactiva para mantener la paz y la seguridad internacionales⁶⁶. Por eso, creemos que la base constitucional de tales operaciones onusianas no puede encontrarse en el Capítulo VI de la Carta⁶⁷.

⁶⁵ L. M. GOODRICH, E. HAMBRO y A. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3.ª ed., New York, Columbia UP, 1969, pp. 306-309; O. SCHACHTER, «Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo», *AJIL*, vol. 55 (1961), p. 6; J. STONE, *Legal Controls of International Conflict*, London, Stevens, 1954, pp. 643 y ss.

⁶⁶ No obstante, en el sentido contrario se han expresado S. M. HILL y S. P. MALIK, *Peacekeeping and the United Nations*, Brookfield, Dartmouth, 1996, p. 19.

⁶⁷ En esta línea D. CIOBANU, «The Power of the Security Council to Organize Peacekeeping Operations», en A. CASSESE (ed.), *United Nations Peace-keeping. Legal Essays*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1978, p. 17; G. I. TUNKIN, *ICJ Pleadings, Oral Arguments, Documents; Certain Expenses of the United Nations (art. 17, para. 2, of the Charter)*, 1962,

A lo largo del tiempo se han expresado muy diversas posiciones doctrinales sobre el fundamento legal de las misiones de *cascos azules* creadas por el Consejo de Seguridad de la ONU⁶⁸:

1. Como ya hemos indicado, la Corte de La Haya, en su dictamen sobre las «Consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de África del Sur en Namibia (Sudoeste africano), a pesar de la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad», se refería al art. 24 de la Carta como la cláusula otorgante de poder general al Consejo de Seguridad, pero no creemos que pueda interpretarse esta opinión jurisprudencial como si se quisiera conferir al Consejo facultades que no le atribuyen otras disposiciones de la Carta⁶⁹.

2. Por otro lado, como quiera que el art. 29 de la Carta capacita al Consejo de Seguridad —y el art. 22 a la Asamblea General— para establecer órganos subsidiarios, y que en esa categoría pueden incluirse las OMPs creadas por el Consejo —y por la Asamblea—, algún autor ha situado en esa cláusula la base legal de las misiones de *cascos azules*⁷⁰. Pero, frente a esa propuesta, es necesario señalar que no puede desvincularse el establecimiento de un órgano subsidiario de las funciones que éste debe cumplir. Además, mientras que un organismo subsidiario puede ser instituido por una votación de procedimiento (nueve votos afirmativos de cua-

p. 401; F. MARINO MENÉNDEZ, «Perspectivas de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas», *Tiempo de Paz*, núm. 43 (invierno 1996-1997), p. 44; D. RUZIÉ, «Maintaining, Building and Enforcing Peace: A Legal Perspective», *UNIDIR Newsletter*, núm. 24 (diciembre de 1993), p. 13; J. SINGH, «United Nations Peace-keeping Operations: The Challenge of Chance», *IJIL*, vol. 35, 1995, p. 81; P. NOPENS, *Peace Operations as an Instrument of Conflict Prevention*, Bruxelles, Centre d'Etudes de Défense, 1995, p. 20; la Directiva-Decisión presidencial estadounidense de 3 de mayo de 1994, que enmarcaba las OMPs tradicionales en el Capítulo VI de la Carta; P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol. 1, Huelva, Universidad de Huelva, 1998, quien considera a las OMPs un procedimiento creado por el Consejo de Seguridad para poner en práctica los términos del arreglo de la controversia alcanzado por las partes (pp. 30 y ss.).

⁶⁸ Véase A. L. KARAOSSMANOGLU, *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Geneve, Droz, 1970, pp. 241 y ss.; J. A. CARRILLO SALCEDO, *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*, Madrid, CSIC, 1966, pp. 91-104; L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, Padova, CEDAM, 1998, pp. 41-53; G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 205-234.

⁶⁹ D. CIOBANU, *op. cit.*, 1978, pp. 25-26.

⁷⁰ G. I. A. D. DRAPER, «The Legal Limitations upon the Employment of Weapons by the UN Force in the Congo», *ICLQ*, vol. 12 (1963), p. 392; también D. W. BOWETT (*United Nations Forces: A Legal Study of UN Practice*, London, Stevens, 1964, pp. 285 y 287) consideraba que una interpretación dinámica de los arts. 22 y 29 de la Carta puede servir parcialmente de base jurídica para la creación de OMPs por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, pero no por sí solas, sino en conexión con las disposiciones que establezcan el fundamento funcional de esas misiones.

lesquiera miembros del Consejo de Seguridad), la práctica de este Consejo demuestra que la creación de una OMP no puede materializarse mediante una votación de ese tipo, pues se trata de una cuestión sustantiva que requiere una mayoría de nueve votos inclusiva de los miembros permanentes del Consejo⁷¹.

3. Por otra parte, se ha sugerido la posibilidad de que la base legal de las OMPs establecidas por el Consejo de Seguridad se encuentre en el art. 39 de la Carta, al considerar que puede recomendar una Fuerza de Naciones Unidas sin necesidad de decidir las medidas de los arts. 41 y 42⁷². Pero ante esta proposición debe reconocerse que el Consejo, cuando actúa únicamente bajo el art. 39, no puede adoptar otras medidas que las coercitivas de los artículos antes señalados⁷³.

4. Otro sector doctrinal sostenía que el fundamento constitucional de las OMPs puede encontrarse en el art. 41 de la Carta, pues se las podría equiparar a medidas de ese tipo que no impliquen el uso de la fuerza armada⁷⁴. Sin embargo, debe recordarse que las OMPs no son medidas coercitivas —como las del art. 41—, pudiendo, no obstante, recurrir al uso

⁷¹ D. CIOBANU, *op. cit.*, 1978, p. 23; A. SHEIKH, «UN Peacekeeping Forces. A Reappraisal of Relevant Charter Provisions», *RBDI*, vol. 4, núm. 2 (1971), p. 489; D. W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of UN Practice*, London, Stevens, 1964, p. 178; P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol. 1, Huelva, Universidad de Huelva, 1998, p. 81; también A. KOSONEN, *The United Nations General Assembly and the Authority to Establish UN Forces*, Helsinki, Universidad de Helsinki, 1986, p. 64; T. LEHMANN, «Some Legal Aspects of the United Nations Peace-keeping Operations», *Nordic Journal of International Law*, vol. 54, núm. 3-4 (1985), pp. 11-13.

⁷² Véase K. SKUBISZEWSKI, «The Problem of the Application of Military Measures by the General Assembly of the United Nations», en AAVV, *Mélanges offerts à Juraj Andrássy*, La Haya, Nijhoff, 1968, p. 263; G. SCHWARZENBERGER, *Report on Problems of a United Nations Force*, Hamburg Conference, International Law Association, 1960, p. 137; A. SHEIKH, «UN Peacekeeping Forces. A Reappraisal of Relevant Charter Provisions», *RBDI*, vol. 4, núm. 2 (1971), pp. 482-484, quien incluso otorgaba al art. 41 cierta base constitucional para grupos de observadores o una fuerza militar con funciones de interposición (*ibid.*, p. 486).

⁷³ Ph. MANIN, *L'ONU et le maintien de la paix. Le respect du consentement de l'Etat*, París, LGDJ, 1971, p. 31; D. CIOBANU, *op. cit.*, 1978, p. 22; G. I. TUNKIN en su exposición oral ante la CIJ en el caso de «Ciertos gastos de las Naciones Unidas», *ICJ Pleadings, Oral Arguments, Documents; Certain Expenses of the United Nations (art. 17, para. 2, of the Charter)*, 1962, pp. 401-402.

⁷⁴ L. B. SOHN, «The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force», *AJIL*, vol. 52 (1958), p. 230; D. W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of UN Practice*, London, Stevens, 1964, p. 280; J. EVENSEN, «Problems of International Law Relating to the Establishment of UN Security Forces», en P. FRYDENBERG (ed.), *Peacekeeping: Experience and Evaluation*, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 1964, pp. 234-235.

de la fuerza —armada— en caso de legítima defensa o estado de necesidad, por lo que se alejarían de las medidas del art. 41⁷⁵.

5. También se ha mantenido que el sostén legal de tales misiones de paz puede encontrarse en el art. 42 de la Carta, relativo a las medidas coactivas armadas⁷⁶. Pero frente a esta propuesta ha de subrayarse que las OMPs no son acciones coercitivas, y que mientras la aplicación de las medidas previstas en el art. 42 está subordinada a la firma y entrada en vigor de los convenios especiales entre el Consejo de Seguridad y los Estados miembros a los que se refiere el art. 43 de la Carta, los *cascos azules* no surgen ni dependen del citado mecanismo del art. 43⁷⁷.

6. Algún autor ha intentado situar su fundamento jurídico en el art. 48.1 de la Carta, cuyo tenor literal reza como sigue:

«La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad»⁷⁸.

En nuestra opinión, sin embargo, esta disposición se refiere a la participación por los Estados miembros en acciones militares ya decididas por

⁷⁵ Véase D. CIOBANU, «The Power of the Security Council to Organize Peace-keeping Operations», en A. CASSESE (ed.), *United Nations Peace-keeping. Legal Essays*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1978, p. 18.

⁷⁶ G. SCHWARZENBERGER, *Report on Problems of a United Nations Force*, Hamburg Conference, International Law Association, 1960, p. 137; L. B. SOHN, «The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force», *AJIL*, vol. 52 (1958), p. 230. También SPATAFORA acudía a los arts. 39 y 42, al considerar que en este último se prevé una simple acción colectiva de carácter militar —como sería una fuerza de policía—, mas no coercitiva. M. SPATAFORA, «Gli interventi collettivi delle NU e il parere della CIJ», *RDI*, vol. 47 (1964), pp. 37-39.

⁷⁷ Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 20 de julio de 1962 en el caso «Ciertos gastos de las Naciones Unidas», *ICJ Reports*, 1962, p. 166; D. CIOBANU, *op. cit.*, 1978, pp. 18-19; en contra M. BOTHE, «Peacekeeping», en B. SIMMA y otros (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, Oxford UP, 1995, p. 590; A. SHEIKH, «UN Peacekeeping Forces. A Reappraisal of Relevant Charter Provisions», *RBDI*, vol. 4, núm. 2 (1971), p. 483; L. GROSS, «Domestic Jurisdiction, Enforcement Measures and the Congo», *Australian Yearbook of International Law*, vol. 1 (1965), p. 149. La ineludible interrelación entre los arts. 42 y 43 puede verse en el texto del art. 106 de la Carta y también en sus trabajos preparatorios. Véase P. BONCOUR en su informe como relator del Capítulo VIII, Sección B, de las Propuestas de Dumbarton Oaks (doc. 881, III/3/46, 10 de junio de 1945, UNCIO, vol. 12, p. 509). En ausencia de los convenios previstos en el art. 43, los Estados no tienen ninguna obligación concreta de participar en una acción militar decidida por el Consejo de Seguridad, y tan sólo subsiste un deber genérico deducible de la lectura combinada de los arts. 2.2, 2.5 y 25 de la Carta. Cfr. A. L. KARAOSSMANOGLU, *op. cit.*, 1970, p. 283.

⁷⁸ G. SCHWARZENBERGER, *Report on Problems of a United Nations Force*, Hamburg Conference, International Law Association, 1960, p. 138.

el Consejo de Seguridad con base en otras cláusulas de la Carta, particularmente los arts. 42 y 43.

7. Ciertamente, debe reconocerse que ninguna de las cláusulas que configuran el sistema de seguridad colectiva de la Carta de las Naciones Unidas se ajusta con total exactitud a las OMPs creadas por el Consejo de Seguridad, de tal forma que debe forzarse su sentido para permitirles servir como base jurídica de estas misiones⁷⁹. Precisamente por ello, diversos autores, al entender que ninguna disposición de la Carta proporcionaba un fundamento jurídico adecuado a las OMPs, se fijaron en los «poderes implícitos» de la Organización universal —reconocidos en diversas ocasiones por la jurisprudencia internacional⁸⁰— como soporte legal para organizar estas operaciones, pues la Organización debe disponer de las facultades que le sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones⁸¹. Pero resulta muy evidente el riesgo que conlleva un fundamento tan impreciso, toda vez que las misiones militares de esta índole interfieren en la soberanía territorial del Estado huésped, así como en el control y la jurisdicción personal ejercidos por los países participantes sobre sus propias tropas⁸². Por eso, Seyersted indicaba, como condiciones limitativas, que estas Fuerzas sólo podían ser establecidas por los órganos competentes de Naciones Unidas, siguiendo los procedimientos pertinentes, para cumplir los propósitos de la Organización, estarían compuestas sobre bases voluntarias y debían actuar de conformidad con el Derecho internacional general sin vulnerar,

⁷⁹ D. CIOBANU, *op. cit.*, 1978, p. 23; P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol. 1, Huelva, Universidad de Huelva, 1998, p. 90; P. PICONE, «Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria», *RDI*, vol. 79, núm. 1 (1996), p. 27. En este contexto, ORTEGA CARCELÉN consideraba en gran parte superado el interés de esta discusión doctrinal, teniendo en cuenta la expansión experimentada por la actividad del Consejo de Seguridad en la posguerra fría. M. C. ORTEGA CARCELÉN, *Hacia un Gobierno mundial*, Salamanca, Hespérides, 1995, p. 128.

⁸⁰ Véanse los dictámenes de la Corte Internacional de Justicia de 11 de abril de 1949 («Reparación de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas») y de 20 de julio de 1962 («Ciertos gastos de las Naciones Unidas»), *ICJ Rep.*, 1949, p. 182, y *ICJ Reports*, 1962, p. 213 —opinión individual del juez Fitzmaurice—, respectivamente.

⁸¹ Véase F. SEYERSTED, «Can the United Nations Establish Military Forces and Perform other Acts without Specific Basis in the Charter?», *OZöRV*, vol. 12 (1962), pp. 211 y ss.; J. W. HALDERMAN, «Legal Basis for United Nations Armed Forces», *AJIL*, vol. 56 (1962), pp. 972-973; L. B. SOHN, «The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force», *AJIL*, vol. 52 (1958), p. 230; F. VALLAT, «The Competence of the United Nations General Assembly», *Rec. des C.*, vol. 97 (1959-II), p. 285; y, en general, P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol. 1, Huelva, Universidad de Huelva, 1998, pp. 93-101.

⁸² Véase en este sentido al presidente de la CIJ, Winiarski, en su opinión disidente al dictamen de su propio Tribunal en el asunto «Ciertos gastos de las Naciones Unidas», *ICJ Reports*, 1962, p. 230; A. KOSONEN, *The United Nations General Assembly and the Authority to Establish UN Forces*, Helsinki, Universidad de Helsinki, 1986, pp. 86-88.

por supuesto, ninguna cláusula de la Carta⁸³. Así, en numerosas ocasiones la autorización de OMPs por Naciones Unidas encontraría su fundamento jurídico en los nuevos poderes normativos atribuidos por los Estados a la organización creadora, lo que algunos autores han llegado a considerar como una costumbre emergente de Derecho internacional general⁸⁴, pues el Derecho de los tratados permite una interpretación dinámica y evolutiva de las cláusulas del tratado correspondiente, en este caso de la Carta de las Naciones Unidas: en efecto, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados indica que en la interpretación de los tratados internacionales habrá de tenerse en cuenta «toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación» del mismo⁸⁵, y en este caso, los Estados vienen apoyando la creación, funcionamiento y financiación de las OMPs con su voto favorable en los órganos onusianos, y muchos de ellos además han contribuido voluntariamente al desarrollo de las mismas con recursos humanos y materiales; por otro lado, ningún Estado miembro de Naciones Unidas ha negado de forma explícita la legitimidad de la Organización para establecer este tipo de operaciones —sino en todo caso la competencia de alguno de sus órganos, verbigracia su Asamblea General—. Por añadidura, ciertos tratados multilaterales muy importantes, como la Convención de 1994 sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, o la Convención de 1980 sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, reconocen de forma explícita a las OMPs al otorgar una protección especial a su personal⁸⁶. Ciertamente es que la propia Carta de Naciones Unidas no las menciona expresamente, pero las OMPs persiguen objetivos conformes con el objeto, fin y alcance de la Carta, y realizan funciones más limitadas que algunas

⁸³ Véase F. SEYERSTED, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Leiden, Sijthoff, 1966, p. 405. En ese sentido, CARRILLO SALCEDO, pese a reconocer las dificultades existentes, se apoyaba en el principio de efectividad y las competencias implícitas de la ONU para establecer que el fundamento jurídico de las OMPs se halla en los arts. 1.1, 1.4 y 2.5 de la Carta. J. A. CARRILLO SALCEDO, *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*, Madrid, CSIC, 1966, pp. 99-104; D. W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of UN Practice*, London, Stevens, 1964, pp. 178-179 y 310-311.

⁸⁴ P. PICONE, «Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria», *RDI*, vol. 79, núm. 1 (1996), pp. 15-16; L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, Padova, CEDAM, 1998, pp. 47 y ss.; por su parte, G. CELLAMARE (*Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 230-234) considera a las OMPs fruto de una norma consuetudinaria interna de la Organización.

⁸⁵ Cfr. art. 31.3.b) de la citada Convención sobre el Derecho de los Tratados.

⁸⁶ Arts. 1.c) y 2.1 de la mencionada Convención de 1994 y art. 12 del Protocolo II de la Convención de 1980, dedicado a las prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos, tal como resulta tras su enmienda de 3 de mayo de 1996.

de las actividades sí previstas en su articulado, verbigracia las acciones coercitivas de su Capítulo VII. Como vemos, depende en realidad de la voluntad de los Estados miembros de Naciones Unidas el reconocimiento de un poder implícito al Consejo de Seguridad para organizar OMPs dentro de su —ya de por sí— amplia competencia en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Una operación de mantenimiento de la paz ha de ser considerada como una medida temporal, tal como desde su inicio señaló el Secretario General de las Naciones Unidas⁸⁷. De ahí deduce una gran parte de la doctrina iusinternacionalista, con la que coincidimos, que el art. 40 de la Carta puede servir de base jurídica para el establecimiento de las OMPs, pues las medidas provisionales a las que se refiere esta disposición encajan en la definición de estas misiones internacionales⁸⁸. No obstante, cuentan estas medidas provisionales del art. 40 con dos claros límites: uno temporal, porque se trata de un recurso de emergencia, utilizable en plazos delimitados de tiempo; y en segundo lugar, estas medidas no deben prejuzgar la solución de

⁸⁷ Véase, con respecto a la UNEF I, el «Estudio resumido» de HAMMARSKJOLD, de 9 de octubre de 1958 (doc. A/3943, parágrafo 2).

⁸⁸ Véase D. W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of UN Practice*, London, Stevens, 1964, pp. 280 y ss.; E. SUY, «United Nations Peacekeeping System», en R. BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, 2.^a ed., Amsterdam, North-Holland, 2000, pp. 1143-1149; R. HIGGINS, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, London, Oxford UP, 1963, pp. 235-236; O. SCHACHTER, «Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo», *AJIL*, vol. 55 (1961), pp. 4-6; G. ABI-SAAB, *The United Nations Operation in the Congo, 1960-1964*, Oxford, Oxford UP, 1978, pp. 103-105; E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, «United Nations Security Council», en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, vol. 4, 2.^a ed., 2000, pp. 1168 y ss.; F. FABBRI, «Le misure provvisorie nel sistema di sicurezza delle Nazioni Unite», *RDI*, vol. 47 (1964), p. 222; G. SCHWARZENBERGER, *Report on Problems of a United Nations Force*, Hamburg International Law Association Conference, 1960, p. 138; A. SHEIKH, «United Nations Peace-keeping Forces: A Reappraisal of Relevant Charter Provisions», *RBDI*, vol. 4, núm. 2 (1971), p. 487; A. N. PAPA-DOPOULOS, «The Maintenance of the International Peace and the United Nations; a Legal Analysis», *International Relations*, vol. 21 (1975), p. 820; N. D. WHITE, *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, 2.^a ed., Manchester, Manchester UP, 1997, p. 228; L. B. SOHN, «The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force», *AJIL*, vol. 52 (1958), p. 230; M. H. GAGNON, «Peace Forces and the Veto: the Relevance of Consent», *International Organization*, vol. 21, núm. 4 (1967), p. 820; F. A. M. RIAD, «The United Nations Action in the Congo and Its Legal Basis», *Rev. Egypt. de Droit Int'l*, vol. 17 (1961), p. 21; L. M. GOODRICH, *The United Nations in a Changing World*, New York, 1974, p. 139; Q. WRIGHT, «Legal Aspects of the Congo Situation», *Quarterly Journal of the Indian School of International Studies*, vol. 5 (1962), p. 23; A. EL-ADAWY, «The Future Prospects of Peace-keeping Operations and the Growing Role of the Super Powers», *Rev. Egypt de Droit Int'l*, vol. 34 (1978), p. 168; y también P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ admite el art. 40 como posible base jurídica de las OMPs que establezca el Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII, en *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol. 1, Huelva, Universidad de Huelva, 1998, pp. 302-303.

la controversia, ni modificar el equilibrio político conexo a los esfuerzos para arreglar el conflicto, ni cambiar el *status iuris* previo, tal y como indicó Hammarskjöld, en su calidad de secretario general de la ONU, ante las intervenciones de la Organización universal en Suez en 1956 (UNEF I) y en el Congo en 1960 (ONUC)⁸⁹. Pero ya sabemos que la imparcialidad de estas medidas muchas veces no es absoluta en la práctica, como por ejemplo ocurre cuando se demanda la retirada de las fuerzas armadas de un Estado agresor⁹⁰.

A nuestro juicio, las OMPs creadas por el Consejo de Seguridad son medidas provisionales adoptadas de conformidad con el art. 40 de la Carta, que no pretenden resolver el conflicto político desencadenante de la contienda armada, en el sentido de que no pueden arreglar ni afectar decisivamente «los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas»⁹¹. Y surgen como consecuencia de la necesidad que tiene el Consejo de garantizar el cumplimiento por las partes del conflicto de otras medidas provisionales previas, que podríamos denominar de primer nivel

⁸⁹ Informes del secretario general de 6 de noviembre de 1956 (doc. A/3302, parágrafo 8) y de 24 de enero de 1957 (doc. A/3512, parágrafo 5); declaraciones ante el Consejo de Seguridad de 9 y 13 de diciembre de 1960, SCOR, 915.^a sesión, parágrafo 157, y 920.^a sesión, parágrafo 75; Carta de 14 de diciembre de 1960 dirigida al presidente del Congo, GAOR, XV, Anexos, A.i., 85, p. 53. ONUC es el acrónimo de la Operación de las Naciones Unidas en el Congo, desplegada entre 1960 y 1964.

⁹⁰ Véase D. SIMON, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, p. 685; H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, London, Stevens, 1950, p. 743.

⁹¹ O. SCHACHTER, «The Relation of Law, Politics and Action in the United Nations», *Rec. des C.*, vol. 100 (1963-II), p. 212. Sobre este art. 40 de la Carta pueden verse los comentarios de L. M. GOODRICH, E. HAMBRO y A. P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3.^a ed., New York, Columbia UP, 1969, pp. 302-310; N. BENTWICH y A. MARTIN, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, New York, Kraus, 1969, pp. 91-93; D. SIMON, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, pp. 667-689; J. A. FROWEIN, en B. SIMMA y otros (eds.), *Charta der Vereinten Nationen*, München, Beck, 1991, pp. 571-576; J. A. FROWEIN, en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, Oxford UP, 1995, pp. 617-621; véase también M. H. McVITTY, «Wanted: Rules to Guide UN Peace-Keeping Operations of the Future», en R. A. FALK y S. H. MENDLOVITZ (eds.), *The Strategy of World Order*, vol. 3, *The United Nations*, New York, World Law Fund, 1966, p. 575. Sobre la práctica del Consejo de Seguridad en estas medidas provisionales véase R. N. RAO, «Is Article 39 Action Necessary for Taking Provisional Measures Contemplated under Article 40 of the UN Charter?», *IJIL*, vol. 37, núm. 1 (1997), pp. 65-74. Ni en el antiguo Pacto de la Sociedad de Naciones ni en el proyecto alcanzado en Dumbarton Oaks se preveía una disposición de este estilo, y fue una enmienda presentada por China durante la Conferencia de San Francisco la que se convertiría en el art. 40 de la Carta (doc. 289, III/3/11, UNCIO, XII, pp. 617 y ss.). Desde luego, cuando se incluyó este artículo en el texto de la Carta, sus medidas provisionales fueron concebidas como preventivas —y facultativas para el Consejo de Seguridad—, y no como sanciones preliminares. Véase R. N. RAO, *op. cit.*, 1997, p. 75.

o primarias —cese del fuego, separación de las fuerzas contendientes, desmovilización militar, establecimiento de zonas de seguridad, etc.—⁹². De esta manera, existirían dos tipos de medidas provisionales, unas primeras en sentido estricto, para enfriar la situación conflictiva y prevenir su agravación (orden de cese del fuego, llamada a la tregua, retirada de tropas, etc.), y otras, como las OMPs, que actuarían en calidad de mecanismos para supervisar la implementación de las primeras⁹³. Según el propio art. 40, el Consejo debe tomar «debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales», lo que significa que le corresponde a ese órgano verificar la aplicación de las mismas. Es evidente que la interpretación, observancia y ejecución concreta de esas medidas provisionales no puede dejarse en manos de los bandos enfrentados, por lo que resulta absolutamente imprescindible en estos casos la instauración de un régimen de control: una primera y elemental fórmula que puede emplearse consiste en solicitar que sean las propias partes del conflicto quienes informen al Consejo de Seguridad sobre el grado de cumplimiento de las medidas provisionales adoptadas por él, pero como no puede confiarse exclusivamente en la buena voluntad de las partes, el Consejo suele verse obligado a establecer organismos encargados de vigilar la correcta aplicación de esas medidas provisionales, como verbigracia las operaciones de mantenimiento de la paz⁹⁴. Así, Bowett proponía que estas misiones de *cascos azules* fueran organizadas por el Consejo de Seguridad como órganos subsidiarios para supervisar y asistir en la aplicación de las medidas provisionales establecidas en virtud del art. 40 de la Carta, si bien no estaría tan claro para este autor que las propias operaciones constituyeran en sí mismas medidas provisionales⁹⁵.

En un principio, tanto en Palestina en 1948 como en Cachemira en 1949 a los mismos órganos encargados del arreglo político de ambos conflictos (respectivamente, el mediador de la ONU en Palestina y la Comisión de Naciones Unidas sobre India y Pakistán) se les confió la función adicional de supervisar las medidas provisionales dispuestas por el Consejo,

⁹² Véase L. M. GOODRICH, E. HAMBRO y A. P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3.^a ed., New York, Columbia UP, 1969, pp. 25-29 y 293-310; E. LAGRANGE, *Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Montchrestien, 1999, pp. 81-85; y, en general, E. ERELLI, *UN Supervision of Provisional Measures for the Cessation of Hostilities*, Medford, Fletcher School of Law and Diplomacy, 1956. Acerca de las distintas clases de medidas provisionales puede leerse J. STONE, *Legal Controls of International Conflict*, 2.^a ed. rev., London, Stevens, 1959, pp. 643-647.

⁹³ D. SIMON, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, pp. 680-683.

⁹⁴ E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Derecho constitucional de las Naciones Unidas. Comentario teórico-práctico de la Carta*, Madrid, Escuela de Funcionarios Internacionales, 1958, pp. 314 y ss.

⁹⁵ D. W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of UN Practice*, London, Stevens, 1964, p. 281.

proporcionándoles por ese motivo diversos grupos de observadores militares, que constituyeron precisamente las primeras operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas (UNTSO y UNMOGIP)⁹⁶. Ahora bien, el otorgamiento al mismo órgano de funciones de mediación —del Capítulo VI de la Carta— y de vigilancia de medidas provisionales, establecidas en virtud del art. 40, no resultó exitoso en la práctica, pues ambas clases de tareas pueden entrar en colisión en diversas ocasiones y, por ello, no resulta conveniente confiarlas al mismo órgano⁹⁷. Si sendos tipos de funciones —de mediación y supervisión— no resultan compatibles para ser desempeñadas por un único organismo, tal problema significa que la naturaleza jurídica de esos dos cometidos es distinta; de ello se deduce que la función de supervisión, que es el mandato más generalizado de las OMPs, no puede ser catalogada como un medio de arreglo pacífico de las controversias, ni tiene cabida, por lo tanto, en el Capítulo VI de la Carta de San Francisco⁹⁸. En conclusión, difícilmente la base jurídica de las operaciones de *cascos azules* puede encontrarse en el Capítulo VI de la Carta cuando su mandato más característico —la vigilancia de treguas, ceses del fuego o procesos de desmovilización militar— no puede ser inclui-

⁹⁶ UNTSO es el acrónimo del Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina, creado en 1948, y UNMOGIP es el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en India y Pakistán, establecido en 1949. Véanse con respecto a Palestina las resoluciones del Consejo de Seguridad números 49 (1948), de 22 de mayo de 1948, 50 (1948), de 29 de mayo de 1948, y 54 (1948), de 15 de julio de ese año; y en cuanto a Cachemira, la resolución 47 (1948), de 21 de abril de 1948. De esta ambivalencia de funciones en las primeras misiones observadoras algunos autores han deducido que la base jurídica inicial del *peacekeeping* se encontraba en el Capítulo VI de la Carta. Véase A. S. MILLER, «Universal Soldiers: UN Standing Armies and the Legal Alternatives», *Geo. L. J.*, vol. 81, núm. 3 (1993), p. 779; R. RAMLOGAN, «Towards a New Vision of World Security: the United Nations Security Council and the Lessons of Somalia», *Hous. J. Int'l Law*, vol. 16 (1993), p. 246.

⁹⁷ Así, el mediador interino de las Naciones Unidas en Palestina afirmaba que «la separación de las funciones de mediación o conciliación de las funciones de supervisión y ejecución (...) es un ejercicio conveniente y práctico (...) Nuestra experiencia en Palestina con la mediación y la supervisión de la tregua era que los deberes de supervisión y ejecución a menudo entraban en conflicto con las funciones de mediación» (SCOR, 4.º año, núm. 36, pp. 27-28). Véanse E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Derecho constitucional de las Naciones Unidas. Comentario teórico-práctico de la Carta*, Madrid, Escuela de Funcionarios Internacionales, 1958, pp. 320-321; J. BALLALOU, *L'ONU et les opérations de maintien de la paix*, Paris, Pedone, 1971, pp. 155 y ss.; y también P. F. DIEHL, J. REIFSCHNEIDER y P. R. HENSEL, «United Nations Intervention and Recurring Conflict», *International Organization*, vol. 50, núm. 4 (1996), p. 686.

⁹⁸ De hecho, Naciones Unidas comprendió el error cometido al mezclar las incompatibles funciones de mediación y observación en la misma operación, y procedió a separar ambos tipos de actividades tanto en Palestina —resolución 73 (1949) del Consejo de Seguridad, de 11 de agosto de 1949— como en Cachemira —resolución 80 (1950) del Consejo de Seguridad, de 14 de marzo de 1950— y en las OMPs posteriores. Véase J. BALLALOU, *L'ONU et les opérations de maintien de la paix*, Paris, Pedone, 1971, pp. 156 y ss.

do en ese mismo Capítulo del instrumento constituyente de Naciones Unidas. Y esa razón nos induce a pensar que, en el caso del órgano que estamos estudiando, el tipo de función que desempeña —supervisar la ejecución de medidas provisionales— determina su propio fundamento jurídico, que no sería otro que el art. 40 de la Carta.

Por otro lado, la experiencia de la terminación de la UNEF I en 1967 a causa de la retirada del consentimiento del gobierno egipcio trajo como consecuencia que, desde entonces, las operaciones de mantenimiento de la paz son establecidas por el órgano creador —por lo general, el Consejo de Seguridad— por un período limitado de tiempo, que es ampliado en caso necesario por prórrogas reducidas, lo que se ajusta a la catalogación de las OMPs como medidas provisionales. Y también se deduce que cualquier cuestión que pueda afectar a la naturaleza o al efectivo funcionamiento de la operación es referida a su órgano creador para que adopte la decisión pertinente⁹⁹.

Ciertamente, el art. 40 se encuentra dentro del Capítulo VII de la Carta, pero disfruta de una autonomía bastante amplia con respecto al funcionamiento del procedimiento coercitivo de ese Capítulo¹⁰⁰. La propia posición del art. 40 entre la norma que dispone la constatación de las situaciones peligrosas —art. 39— y aquellas otras que prevén el recurso a las medidas coercitivas —arts. 41 y 42— muestra la intención de los redactores de la Carta de que la aplicación del art. 40 produzca un efecto extintivo de situaciones peligrosas concretas¹⁰¹.

Por otra parte, el Consejo de Seguridad también puede adoptar medidas provisionales en virtud del Capítulo VI de la Carta, *vía* art. 36.1¹⁰², pero éstas no deben confundirse con las medidas provisionales del art. 40, habiendo sido fijado el criterio de distinción entre ambas en el grado de «actualidad» de la amenaza a la paz internacional. En efecto, tanto el art. 36.1 de la Carta como el art. 40 disponen acciones preventivas, pero el Capítulo VI disfruta de precedencia temporal frente al Capítulo VII. De este modo, el art. 40 funciona en situaciones «actualmente» peligrosas, mientras que el procedimiento preventivo del Capítulo VI opera en situaciones de riesgo tan sólo «potencial»¹⁰³. De hecho, la aplicación de las

⁹⁹ Véase T. LEHMANN, «Some Legal Aspects of the United Nations Peace-keeping Operations», *Nordic Journal of International Law*, vol. 54, núm. 3-4 (1985), pp. 14-15.

¹⁰⁰ A. L. KARAOSMANOGLU, *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Geneve, Droz, 1970, p. 252.

¹⁰¹ F. FABBRI, «Le misure provisorie nel sistema di sicurezza delle Nazioni Unite», *RDI*, vol. 47 (1964), p. 215.

¹⁰² L. M. GOODRICH, E. HAMBRO y A. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3.ª ed., New York, Columbia UP, 1969, p. 305.

¹⁰³ F. FABBRI, «Le misure provisorie nel sistema di sicurezza delle Nazioni Unite», *RDI*, vol. 47 (1964), pp. 204-205.

medidas provisionales del art. 40 pretende reconducir esa eventual situación de riesgo real a un nivel de peligrosidad tan sólo potencial, para permitir que el Consejo de Seguridad recomiende a las partes interesadas los procedimientos de arreglo de la controversia que resulten apropiados (art. 36.1 de la Carta), y, por lo tanto, retrotraer la situación al Capítulo VI¹⁰⁴. Pero no se ha establecido ningún criterio legal objetivo que permita distinguir una amenaza real a la paz de una circunstancia sólo susceptible de amenazarla, y en la práctica el Consejo de Seguridad determina cada situación inspirándose en consideraciones políticas¹⁰⁵.

Según Jiménez de Aréchaga, las disposiciones del art. 40 de la Carta, por su propia naturaleza, no deberían estar recogidas en el Capítulo VII, sino en el VI, por cuanto el Consejo de Seguridad puede disponer medidas provisionales *ex art. 40* sin depender de la constatación de una de las tres situaciones del art. 39 —amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión—, e independientemente de las recomendaciones o decisiones adoptadas por el Consejo con arreglo a los arts. 41 y 42¹⁰⁶. Incluso puede ordenar medidas provisionales aunque no existan hostilidades, ni siquiera una amenaza a la paz. Ahora bien, si por su materia el art. 40 podría haber sido incluido en el Capítulo VI, sin embargo, fue adscrito al Capítulo VII para evitar que esas medidas provisionales tomadas por el Consejo de Seguridad se vieran sometidas al régimen general del Derecho internacional vigente, lo que tampoco reviste en el fondo una trascendencia decisiva, dado el carácter «provisional» de esas medidas¹⁰⁷.

No obstante, subsiste una estrecha conexión entre las situaciones *ex*

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 207.

¹⁰⁵ A. L. KARAOSMANOGLU, *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Geneve, Droz, 1970, p. 282. De hecho, TORRES BERNARDEZ considera las operaciones de mantenimiento de la paz como medidas provisionales temporales del Capítulo VI de la Carta. S. TORRES BERNARDEZ, «Some Considerations on the Respective Roles of the Security Council and the International Court of Justice with Respect to “the Prevention of Aggravation of Disputes” in the Domain of the Pacific Settlement of International Disputes or Situations», en N. AL-NAUIMI y R. MEESE (eds.), *International Legal Issues Arising Under the United Nations Decade of International Law*, La Haya, Nijhoff, 1995, pp. 670 y 685.

¹⁰⁶ De hecho, CARRILLO SALCEDO indicaba que «todo el Capítulo VII está basado en el principio de unanimidad de las grandes potencias, en su decisión de intervenir conjuntamente en el mantenimiento de la paz, mientras que el nuevo sistema de uso de la fuerza por las Naciones Unidas se apoya justamente en un principio opuesto, a saber, el *consensus* de las grandes potencias en no intervenir y en dejar actuar a las Naciones Unidas». J. A. CARRILLO SALCEDO, *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*, Madrid, CSIC, 1966, p. 96. Sobre estas cuestiones véase N. T. KASSAR, «The Legal Limits to the Use of International Force through the United Nations Practice», *Rev. Egypt. de Droit Int'l*, vol. 35 (1979), pp. 203-213.

¹⁰⁷ E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Derecho constitucional de las Naciones Unidas. Comentario teórico-práctico de la Carta*, Madrid, Escuela de Funcionarios Internacionales, 1958, pp. 381-382.

art. 39 y el art. 40¹⁰⁸, y la práctica del Consejo de Seguridad demuestra que la mayor parte de las veces en las que se han aplicado medidas provisionales del art. 40 se vieron precedidas por el señalamiento de alguna de las situaciones del art. 39; esto es, que por lo general una constatación *vía* art. 39 anticipaba la aplicación del art. 40. Aun cuando el tenor literal del art. 40 permite al Consejo de Seguridad recurrir a las medidas provisionales con anterioridad a tomar otro tipo de medidas *ex* art. 39, sin embargo, el Consejo ha acudido cuantiosas veces al art. 40 tras haber constatado la presencia de alguna de las situaciones a las que precisamente se refiere el art. 39¹⁰⁹; *ad exemplum*, en Corea el Consejo de Seguridad empleó las disposiciones de los arts. 39 y 40 de la Carta, pero no los mencionó expresamente —resolución 82 (1950), de 25 de junio de 1950—; por su parte, en el Congo el Consejo demandó medidas provisionales en diversas resoluciones sin citar en concreto el art. 40, y sólo en la resolución 161 (1961), de 21 de febrero de 1961, reconocía, *ex* art. 39, que la situación amenazaba la paz y la seguridad internacionales, si bien para el secretario general las resoluciones del Consejo en esta cuestión se hallaban desde el principio basadas implícitamente en los arts. 39 y 40¹¹⁰. Ahora bien, esto no quiere significar que el Consejo se encuentre obligado a determinar la presencia de alguna de las situaciones del art. 39 antes de acudir a las medidas provisionales del 40. Más bien, este último artículo permite al Consejo adoptar medidas provisionales de urgencia para impedir la agravación del conflicto mientras no pueda determinar la existencia de una de las graves situaciones del art. 39, como hizo en Palestina —resoluciones 43 (1948) y 54 (1948)— y en el Congo —resolución 143 (1960)—¹¹¹. Ni la abundante experiencia práctica del Consejo de Seguridad hasta nuestros días, ni los trabajos preparatorios en la elaboración de la Carta de las Naciones Unidas, ni una aproximación analógica a los derechos internos, permiten resolver esta cuestión de si resulta necesaria una constatación previa *ex* art. 39 para poder recurrir a las medidas provisionales del art. 40¹¹².

¹⁰⁸ Véase, por ejemplo, la resolución 54 (1948) del Consejo de Seguridad, de 15 de julio de 1948 (parágrafos 1 a 3), sobre la cuestión palestina.

¹⁰⁹ L. M. GOODRICH, E. HAMBRO y A. P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3.^a ed., New York, Columbia UP, 1969, p. 304.

¹¹⁰ SCOR, 920.^a sesión, 13 y 14 de diciembre de 1960, pp. 14-25. Véase D. SIMON, en J.-P. COT y A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, pp. 670-671.

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 672-673; contra F. FABBRI, «Le misure provisorie nel sistema di sicurezza delle Nazioni Unite», *RDI*, vol. 47 (1964), pp. 189-190.

¹¹² L. M. GOODRICH, E. HAMBRO y A. P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3.^a ed., New York, Columbia UP, 1969, p. 303; R. N. RAO, «Is Article 39 Action Necessary for Taking Provisional Measures Contemplated under Article 40 of the UN Charter?», *IJIL*, vol. 37, núm. 1 (1997), pp. 74-78.

No todos los autores se han mostrado de acuerdo con esta interpretación del art. 40 de la Carta de Naciones Unidas como base jurídica de las OMPs¹¹³, pues, de hecho, existen diversos argumentos que pueden exponerse en contra de la misma:

1. Puede alegarse, por ejemplo, que el art. 40 está estrechamente conectado con los arts. 41 y 42, en el sentido de que las medidas provisionales previstas en esta cláusula suelen anteceder a las medidas coercitivas de los dos artículos siguientes a partir de la determinación de una de las tres situaciones recogidas en el art. 39 —amenaza a la paz, ruptura de la misma o acto de agresión—¹¹⁴. No obstante, y a pesar de que recurrir al art. 40 a veces es anticipo de la aplicación de los arts. 41 y 42, no siempre tiene por qué ser así; y además, mientras que las medidas provisionales recogidas en el art. 40 «no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas», la acción coercitiva de los arts. 41 y 42 no está obligada a guardar esa imparcialidad¹¹⁵.

2. Las OMPs no cumplen el tenor literal del art. 40, que indica que las medidas provisionales deben ser previas a las recomendaciones o decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad con base en el art. 39¹¹⁶. Pues bien, las misiones de *cascos azules* son creadas en la generalidad de los casos después de que el Consejo de Seguridad haya calificado la situación y efectuado recomendaciones o decisiones conforme a ese mismo art. 39 de la Carta. Por eso, se asegura que las operaciones de mantenimiento de la paz no sirven los mismos propósitos para los que habían sido concebidas las medidas provisionales del art. 40, y si el Consejo de Seguridad no respeta las condiciones básicas dispuestas en el citado artículo de la Carta onusiana, entonces esta disposición no puede erigirse en el fundamento constitucional de las OMPs, a menos que el Consejo haya

¹¹³ D. CIOBANU, «The Power of the Security Council to Organize Peace-keeping Operations», en A. CASSESE (ed.), *United Nations Peacekeeping. Legal Essays*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1978, pp. 19-23 y 40-41; G. P. ALESSI, «L'evoluzione della prassi delle Nazioni Unite relativa al mantenimento della pace», *RDI*, vol. 47 (1964), pp. 559-560; M. SPATAFORA, «L'intervento militare delle Nazioni Unite nel Congo», *RDI*, vol. 51 (1968), pp. 547 y ss.; M. MESTIRI, «Rôle de la force armée dans la consolidation de la paix», *Et. Int'l.*, núm. 36 (octubre de 1990), p. 15; V. KORETSKY, en su opinión disidente del dictamen de la CIJ sobre «Ciertos gastos de las Naciones Unidas», *ICJ Reports*, 1962, p. 275.

¹¹⁴ Véase el juez Koretsky en su opinión disidente al dictamen de la CIJ sobre «Ciertos gastos de las Naciones Unidas», *ICJ Reports*, 1962, p. 275.

¹¹⁵ Véase D. CIOBANU, «The Power of the Security Council to Organize Peace-keeping Operations», en A. CASSESE (ed.), *United Nations Peacekeeping. Legal Essays*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1978, pp. 19-20.

¹¹⁶ A. EIDE, «United Nations Forces in Domestic Conflicts», en P. FRYDENBERG (ed.), *Peacekeeping: Experience and Evaluation*, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 1964, p. 252; L. M. TONDEL (ed.), *The Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo*, 2.º Hammarkjold Forum, Oceana, Dobbs Ferry, 1963, p. 66.

pretendido interpretar esa cláusula de forma muy libre y expansiva¹¹⁷. Frente a esta objeción se puede argumentar que, según la práctica realizada por el Consejo de Seguridad con respecto al art. 40, es cierto que la adopción de medidas provisionales no exige la previa determinación de la existencia de alguna de las situaciones del art. 39, pero tampoco se opone a esa posibilidad; y de hecho, en numerosas ocasiones el Consejo ha constatado la presencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión antes de, con ocasión de, o incluso como base para adoptar medidas provisionales *ex art. 40*¹¹⁸. Concretamente, lo más lógico es que el Consejo recurra a las medidas provisionales en casos de amenaza o ruptura de la paz, pero no en supuestos de agresión¹¹⁹.

3. Otra dificultad viene dada por la interpretación que se otorgue al hecho de que el Consejo de Seguridad «podrá *instar* a las partes interesadas» al cumplimiento de las medidas provisionales que estime necesarias o aconsejables¹²⁰. ¿Están legalmente obligadas las partes a cumplir con ese requerimiento del Consejo? En este sentido, Kelsen entendía que el Consejo de Seguridad goza de la libertad de emplear tal «instancia» a las partes interesadas como una simple recomendación o como una decisión vinculante, dependiendo de su intención en cada caso concreto, toda vez que la actuación del propio Consejo se mueve entre las recomendaciones del Capítulo VI y las decisiones sobre medidas del Capítulo VII¹²¹. Por otro lado, diversos autores se han fijado en la literalidad de la sentencia final de este art. 40 («El Consejo de Seguridad tomará debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales») para destacar el carácter vinculante de las medidas provisionales establecidas por el Consejo de Segu-

¹¹⁷ Cfr. D. CIOBANU, «The Power of the Security Council to Organize Peace-keeping Operations», en A. CASSESE (ed.), *United Nations Peace-keeping. Legal Essays*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1978, pp. 21-22.

¹¹⁸ Véase D. SIMON, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, pp. 670-671.

¹¹⁹ A. SHEIKH, «UN Peacekeeping Forces. A Reappraisal of Relevant Charter Provisions», *RBDI*, vol. 4, núm. 2 (1971), p. 487.

¹²⁰ Véase P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol. 1, Huelva, Universidad de Huelva, 1998, pp. 34 y ss.

¹²¹ H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, London, Stevens, 1950, p. 740; en el mismo sentido, J. STONE, *Legal Controls of International Conflict*, 2.^a ed. rev., Stevens, London, 1959, p. 220. Para averiguar la intención del Consejo de Seguridad en cada supuesto habría que fijarse en los términos que utiliza y en los mecanismos que establece para la ejecución de dichas medidas. Véase D. SIMON, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, p. 688. Pero esta posición tan ambivalente era criticada por otros autores como F. C. GENTILE, «Competenza del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea Generale in materia di mantenimento e ristabilimento della pace», *Comunicazioni e Studi*, vol. 5 (1953), pp. 284 y ss.; F. FABBRI, «Le misure provisorie nel sistema di sicurezza delle Nazioni Unite», *RDI*, vol. 47 (1964), pp. 202 y ss.

ridad¹²². Incluso el Secretario General, durante el desarrollo de la ONU en el Congo, recalcó que las llamadas a las partes para que cumplieren con las medidas provisionales del art. 40 constituían una obligación legal, y por ese motivo se invocaba la aplicación de los arts. 25 y 49 de la Carta¹²³. En este sentido, la opinión doctrinal mayoritaria ha sostenido que el Consejo de Seguridad puede obligar a los Estados miembros a cumplir con las medidas provisionales del art. 40, y que el art. 25 resulta aplicable a aquellas resoluciones del Consejo sobre ceses del fuego o acuerdos de armisticio¹²⁴. Pero eso no contradice necesariamente la opinión de que las OMPs puedan estar basadas en el art. 40 de la Carta, como una de las posibles modalidades de medidas provisionales —en este caso no obligatorias, sino consensuadas— adoptables por el Consejo de Seguridad.

En todo caso, resulta necesario que cualquier posición doctrinal sobre esta materia cuente con una aceptación general si desea adquirir fuerza vinculante¹²⁵. Y las OMPs, por su naturaleza consensual y su experiencia práctica, requieren disfrutar de un carácter pacífico, uniforme, no sujeto a polémicas y aceptado *de facto* por todos los Estados miembros de la Organización universal¹²⁶. De hecho, el carácter conservativo y autorestrictivo de los criterios que rigen la conducta de las OMPs obedece a la tremenda fragilidad de la autoridad de Naciones Unidas, que no le permite imponer una solución a conflicto alguno sin contar con el consentimiento de todos los Estados implicados¹²⁷.

¹²² Cfr. O. SCHACHTER, «Legal Aspects of the United Nations Action in Congo», *AJIL*, vol. 55, núm. 1 (1961), p. 6; en contra se pronunciaba FABBRI, para quien no cabía conceder carácter solamente obligatorio a esas medidas provisionales del art. 40, al carecerse de garantía coercitiva de la aplicación de las mismas. F. FABBRI, «Le misure provisorie nel sistema di sicurezza delle Nazioni Unite», *RDI*, vol. 47 (1964), p. 202; N. BENTWICH y A. MARTIN, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, New York, Kraus, 1969, p. 92.

¹²³ Doc. S/4417/Add. 6, de 12 de agosto de 1960. Véase D. W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, London, Stevens, 1964, pp. 281-282.

¹²⁴ L. M. GOODRICH, E. HAMBRO y A. P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3.^a ed., New York, Columbia UP, 1969, pp. 209 y 306; K. SKUBISZEWSKI, «Use of Force by States. Collective Security, Law of War and Neutrality», en M. SORENSEN (ed.), *Manual of Public International Law*, London, 1968, p. 786; I. BROWNLEE, *International Law and the Use of Force by States*, London, Oxford UP, 1963, p. 264; J. A. FROWEIN, en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, Oxford UP, 1995, p. 620; K. H. KAIKOBAD, «Self-Defence, Enforcement Action and the Gulf Wars, 1980-1988 and 1990-1991», *BYIL*, vol. 63 (1992), p. 344.

¹²⁵ Véanse los trabajos preparatorios de la Conferencia de San Francisco, Comité IV/2 —Cuestiones jurídicas— (doc. 933, IV/2/42 (2), UNCIO, vol. 13, p. 710).

¹²⁶ Véase la opinión individual del juez Spender en el Dictamen de la CIJ sobre «Ciertos gastos de las Naciones Unidas», *ICJ Reports*, 1962, p. 195; D. CIOBANU, *op. cit.*, 1978, p. 41.

¹²⁷ Cfr. O. SCHACHTER, «The Relation of Law, Politics and Action in the United Nations», *Rec. des C.*, vol. 100 (1963-II), p. 212.

IV. EL PAPEL DE LA ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

Mientras al Consejo de Seguridad le corresponde la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (art. 24.1 de la Carta), y a tal fin se le otorgan una serie de poderes en los Capítulos VI, VII, VIII y XII, según indica el art. 24.2, sin embargo la Asamblea General tiene en esta materia un papel secundario, impreciso y mal definido, porque las disposiciones del Capítulo IV que indican las facultades de la Asamblea son el fruto de un compromiso político entre, por un lado, los Estados miembros pequeños y medianos de la ONU (los arts. 10 y 14 garantizan generosos poderes a la Asamblea General), y, por el otro lado, las grandes potencias con derecho a veto en el Consejo de Seguridad (los arts. 11 y 12 tienen el objeto de limitar los poderes y funciones de la Asamblea)¹²⁸. Los arts. 10 y 14 de la Carta son la base jurídica de la inmensa mayoría de las resoluciones de la Asamblea General dedicadas al mantenimiento de la paz y la seguridad, lo que permitiría al órgano plenario de la ONU eludir en la práctica, en cierto sentido, la limitación de jurisdicción interna del art. 2.7 de la Carta. Pero, en general, el enfoque de las competencias de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales sustenta una clara distinción: la Asamblea debe respetar siempre la limitación derivada de la soberanía de los Estados, por lo que sus poderes están limitados en este ámbito a la discusión, recomendación y acción de efecto restringido, mientras que el Consejo de Seguridad está autorizado a recurrir a la coerción —incluso al empleo de la fuerza—, dando prioridad a los intereses de la comunidad internacional frente a la soberanía de los Estados individualmente considerados¹²⁹.

Durante la guerra fría, Estados Unidos y la Unión Soviética (y Francia) sostuvieron una agria polémica con puntos de vista contrapuestos acerca

¹²⁸ Sobre los poderes de la Asamblea General en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales pueden verse P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol. 1, Huelva, Universidad de Huelva, 1998, pp. 44-60; A. ELGANZOURY, *Evolution of the Peace Keeping Powers of the General Assembly of the United Nations*, El Cairo, General Egyptian Book Organization, 1978; H. MCCOUBREY y N. D. WHITE, *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Aldershot, Dartmouth, 1996, pp. 45-50; N. D. WHITE, *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, 2.^a ed., Manchester, Manchester UP, 1997, pp. 148 y ss.; M. J. PETERSON, *The General Assembly in World Politics*, Boston, Allen & Unwin, 1986.

¹²⁹ S. N. G. ROY, «The World Court's Advisory Opinion of 20 July 1962 on Certain Expenses of the United Nations», *OZöR*, vol. 15 (1965), p. 203.

de si la Asamblea General disfrutaba de suficiente autoridad en este ámbito¹³⁰. Pero hay que advertir que si el mecanismo del mantenimiento de la paz de Naciones Unidas se encontrara monopolizado por el Consejo de Seguridad —y sujeto totalmente al veto de sus miembros permanentes—, la falta de acuerdo básico entre las grandes potencias durante la guerra fría hubiera servido para frustrar la creación de cualquier OMP, lo que constituye un sólido argumento en favor de conceder a la Asamblea General cierta potestad en el establecimiento de operaciones de *cascos azules*. La Asamblea General puede adoptar decisiones en virtud de dos tipos diferentes de mayorías, según la relevancia de los asuntos tratados en cada supuesto:

1. Es exigido el voto mayoritario de dos tercios de los miembros presentes y votantes en las cuestiones consideradas importantes, que con arreglo a la Carta comprenden, *inter alia*, «las recomendaciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (...) y las cuestiones presupuestarias» (art. 18.2).
2. Solamente se necesita la mayoría de los miembros presentes y votantes para adoptar decisiones en otros temas, incluso para determinar «categorías adicionales de cuestiones que deban resolverse por mayoría de dos tercios» (art. 18.3).

Pues bien, conforme a este esquema, resulta claro que las resoluciones de la Asamblea relativas a las operaciones de mantenimiento de la paz (para su creación, modificación o terminación de su mandato, financiación, etc.) requieren el voto afirmativo de dos tercios de los Estados miembros —presentes y votantes— de la Organización.

A lo largo del tiempo el órgano plenario de Naciones Unidas ha intentado ampliar sus competencias en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a través de diversas vías¹³¹:

1. Ha buscado dotarse de los poderes del Consejo de Seguridad mediante la discusión de cuestiones relativas a las facultades y funciones

¹³⁰ P. J. GEIB, *The origins of the Soviet-American conflict over United Nations peacekeeping: 1942-1948*, Emporia, Kansas State Teaching College, 1974; A. KOSONEN, *The United Nations General Assembly and the Authority to Establish UN Forces*, Helsinki, Universidad de Helsinki, 1986, pp. 1 y ss.; A. CASSESE (ed.), *United Nations Peace-Keeping. Legal Essays*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1978, pp. 224 y ss.

¹³¹ Véase M. BENNANI, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, pp. 257 y ss.; P. ZICCARDI, «L'intervento collettivo delle Nazioni Unite e nuovi poteri del Assemblea generale», *La Comunità internazionale*, vol. 12 (1957), pp. 221-236 y 415-447; L. K. MUNRO, «Recent Developments in the Role of the General Assembly in the Maintenance of Peace», *ASIL Proc.* (1958), pp. 34-47.

de cualesquiera órganos onusianos, incluido el propio Consejo¹³², facultad de la que precisamente carece este último órgano¹³³. Así es como la Asamblea General se inmiscuyó en diversas ocasiones, por ejemplo mediante su resolución 377 A (V), en el procedimiento de votación del Consejo de Seguridad¹³⁴.

2. La Asamblea General se animó a crear en 1947, ante la parálisis del Consejo de Seguridad motivada por la guerra fría, una Comisión interina de la Asamblea —resolución 111 (II), de 13 de noviembre de 1947— con las siguientes funciones: examinar cualquier situación y controversia de la lista de cuestiones de la Asamblea, previa solicitud de un Estado miembro, en virtud de los arts. 11, 14 y 35 de la Carta, y estudiar la puesta en marcha de las cláusulas de los arts. 11.1 y 13.1¹³⁵.

3. La resolución 377 (V) de la Asamblea General, de 3 de noviembre de 1950, permitía en su parte A («Unidos para la Paz») al órgano plenario de la ONU el examen inmediato de un asunto en el que hubiere una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, «con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales», en el supuesto de que el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, no cumpliera «con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales»¹³⁶. Pues bien, esta resolución 377 A (V) sigue conservando toda su utilidad práctica como

¹³² Así, por ejemplo, la Asamblea General recomendó en 1946 a los Estados miembros de Naciones Unidas romper sus relaciones diplomáticas con España, al considerar que su gobierno había ayudado a las potencias enemigas de los Estados fundadores de Naciones Unidas [resolución 39 (I), de 12 de diciembre de 1946].

¹³³ Véase M. C. ORTEGA CARCELÉN, *Hacia un Gobierno mundial*, Salamanca, Hespérides, 1995, p. 226.

¹³⁴ Véanse *ad exemplum* su resolución 40 (I), de 13 de diciembre de 1946, titulada «Procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad», o la resolución 117 (II), de 21 de noviembre de 1947.

¹³⁵ Esta Comisión fue creada para que actuase durante el período de tiempo que transcurría entre las sesiones ordinarias de la Asamblea General, pero sólo funcionó en realidad hasta los primeros años cincuenta.

¹³⁶ Sobre esta resolución 377 A (V) de la Asamblea General de Naciones Unidas pueden consultarse, *inter alia*, E. STEIN y R. C. MORRISSEY, «Uniting for Peace Resolution», en R. BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, 2.^a ed., 2000, pp. 1232-1235; G. E. D. ATTIA, *Les Forces Armées des NU en Corée et au Moyen-Orient*, Geneve, Droz, 1963, pp. 68-71; P. POIRIER, *La force internationale d'urgence*, París, LGDJ, 1962, pp. 150-153; A. ROSSIGNOL, «Des tentatives effectuées en vue de mettre un nouveau mécanisme de sécurité collective à la disposition de l'AG des NU et de leur inconstitutionnalité», *RGDIP*, vol. 58, núm. 1 (1954), pp. 94-129; E. K. KOUASSI, «Roles respectifs du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée Générale dans le traitement des opérations de maintien de la paix», en R. J. DUPUY (ed.), *The Development of the Role of the Security Council*.

fórmula procedimental para atraer hacia el órgano plenario de la Organización universal la responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, sobre la base de los arts. 1.1 y 10 de la Carta¹³⁷. Evidentemente, ninguna resolución de la Asamblea General puede incrementar los poderes concedidos al órgano plenario por la propia Carta de las Naciones Unidas, pero la resolución «Unidos para la Paz» sí que le capacita para acelerar sus propios procedimientos¹³⁸. No obstante, cabe recordar que algunos autores niegan legitimidad a esta resolución 377 (V), pues la consideran incompatible con los arts. 39 y 11.2 de la Carta, en cuanto que reconoce a la Asamblea General supuestos derechos de calificación de las situaciones *ex* Capítulo VII y de recomendación de medidas al respecto¹³⁹.

Peace-keeping and Peace-building, Workshop of the Hague Academy of International Law, Dordrecht, Nijhoff, 1993, pp. 434 y ss.; K. S. PETERSEN, «The Uses of the Uniting for Peace Resolution Since 1950», en R. A. FALK y S. H. MENDLOVITZ (eds.), *The Strategy of World Order*, vol. 3, *The United Nations*, New York, World Law Fund, 1966, pp. 256-259; H. REICHER, «The Uniting for Peace Resolution on the Thirtieth Anniversary of its Passage», *Colum. J. Transnat'l L.*, vol. 20, núm. 1 (1981), pp. 1-49; J. LEPRETTE, «Le Conseil de Sécurité et la résolution 377/A (1950)», *AFDI*, vol. 34 (1988), pp. 428 y ss.; L. H. WOOLSEY, «The "Uniting for Peace" Resolution of the United Nations», *AJIL*, vol. 45, núm. 1 (1951), pp. 130 y ss.; P. BRUGIÈRE, «Les résolutions amendant les pouvoirs de l'Assemblée des Nations Unies pour la sécurité collective», *RGDIP*, vol. 57 (1953), pp. 460 y ss.; J. F. GUILHAUDIS, «Considérations sur la pratique de l'Union pour le maintien de la paix», *AFDI* (1981), pp. 382-398.

¹³⁷ M. BENNANI, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, p. 265. Así, la práctica posterior del Consejo de Seguridad parece demostrar que el procedimiento de remisión a la Asamblea General en virtud de la resolución 377 A (V) ha sido aceptado y utilizado en diversas situaciones internacionales: Corea (1950), Suez (1956), Hungría (1956), Líbano y Jordania (1958), Congo (1960), Oriente Medio (1967), Bangladesh (1971), Afganistán (1980), Palestina (1980 y 1982), Namibia (1981), territorios ocupados por Israel (1982), etc. Como afirmaba JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: «la adopción de medidas colectivas eficaces para impedir la agresión no es (...) una función privativa, un monopolio exclusivo del Consejo de Seguridad». E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Derecho constitucional de las Naciones Unidas. Comentario teórico-práctico de la Carta*, Madrid, Escuela de Funcionarios Internacionales, 1958, p. 198. Y la opinión consultiva del Tribunal de La Haya en «Ciertos gastos de las Naciones Unidas» fortaleció de forma incidental la legalidad de la resolución 377 (V). C. F. AMERASINGHE, «The United Nations Expenses Case: A Contribution to the Law of International Organization», *IJIL*, vol. 4 (1964), p. 205; A. SHEIKH, «UN Peacekeeping Forces. A Reappraisal of Relevant Charter Provisions», *RBDI*, vol. 4, núm. 2 (1971), pp. 474-493.

¹³⁸ Nos referimos a los arts. 8.b, 9.b, 10, 16, 19 y 65 del Reglamento interno de la Asamblea General. Véase G. SCHWARZENBERGER, *Report on Problems of a United Nations Force*, Hamburg, International Law Association Conference, 1960, p. 10.

¹³⁹ Así, por ejemplo, para DEGNI-SEGUI esta resolución no es conforme a la Carta de las Naciones Unidas y no ha sido subsanada por la práctica posterior de la Organización. R. DEGNI-SEGUI, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, pp. 456-462. Y ciertamente, la Corte de La Haya en su dictamen sobre «Ciertos gastos de las Naciones Unidas» evitó conscientemente realizar cualquier referencia explícita a la resolución «Unidos para la Paz». A. SHEIKH, «UN Peace-

El art. 10 de la Carta consagra los *poderes* globales de la Asamblea General, y luego esas facultades son precisadas, completadas y delimitadas por otras disposiciones del tratado instituyente de la ONU¹⁴⁰; por lo tanto, ese art. 10 constituye la fuente general de las competencias de la Asamblea General¹⁴¹. En virtud de dicha cláusula, la Asamblea General goza de libertad discrecional para discutir cualquier cuestión dentro de los límites de la Carta. No necesita que ese asunto le haya sido enviado previamente para poder debatir y recomendar sobre el mismo¹⁴², y en todo caso su potestad de discusión no está sometida a restricción alguna, pues la reserva que el art. 12.1 realiza en favor del Consejo de Seguridad se refiere tan sólo a la facultad de recomendación y no de discusión, aparte de suponer una simple limitación temporal de carácter procedimental —y no de competencia—¹⁴³. Eso sí, cuando se dan las condiciones del art. 12.1, la Asamblea General únicamente puede formular recomendaciones a solicitud del propio Consejo de Seguridad.

Junto al poder general de discusión previsto en el art. 10 se encuentra la facultad de la Asamblea, *ex art.* 11.1, de «considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales». Y el párrafo 2 del mismo art. 11 precisa aún más la competencia polemista de la Asamblea General, pues puede «discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales» que le someta tanto el Consejo de Seguridad como cualquier Estado, miembro o no de Naciones Unidas. Además, esta facultad ha sido interpretada de forma muy expansiva por la Asamblea General¹⁴⁴, de tal forma que el mero hecho

keeping Forces. A Reappraisal of Relevant Charter Provisions», *RBDI*, vol. 4, núm. 2 (1971), p. 493.

¹⁴⁰ Cfr. M. BENNANI, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, p. 251; N. BENTWICH y A. MARTIN, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, New York, Kraus, 1969, p. 35. Sobre el alcance del art. 10 de la Carta véanse los comentarios de L. M. GOODRICH, E. HAMBRO y A. P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3.^a ed., New York, Columbia UP, 1969, pp. 111-114; K. HAILBRONNER y E. KLEIN, en B. SIMMA y otros (eds.), *Charta der Vereinten Nationen*, München, Beck, 1991, pp. 183-200; B. SIMMA y otros (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, pp. 226-242; A. KOSONEN, *The United Nations General Assembly and the Authority to Establish UN Forces*, Helsinki, Universidad de Helsinki, 1986, pp. 14-17.

¹⁴¹ M. SPATAFORA, «Gli interventi collettivi delle NU e il parere della CIJ», *RDI*, vol. 47 (1964), p. 31.

¹⁴² K. HAILBRONNER y E. KLEIN, en B. SIMMA y otros (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, Oxford UP, 1995, pp. 227-231.

¹⁴³ L. M. GOODRICH, E. HAMBRO y A. P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3.^a ed., New York, Columbia UP, 1969, p. 130; M. SPATAFORA, «Gli interventi collettivi delle NU e il parere della CIJ», *RDI*, vol. 47 (1964), p. 33; F. B. SLOAN, «The Binding Force of a Recommendation of the General Assembly of the United Nations», *BYIL*, vol. 19 (1948), pp. 5 y ss.

¹⁴⁴ H. CASSAN, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, p. 280.

de que el Consejo de Seguridad esté conociendo de un asunto no impide a la Asamblea discutir también sobre él¹⁴⁵. Asimismo, el propio Consejo de Seguridad puede llevar ante la Asamblea General cualquier cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales sobre la base del art. 11.2 de la Carta¹⁴⁶.

Según algunos autores, dicho art. 11.2, o tal vez la resolución 377 A (V), capacitaría a la Asamblea General para calificar una situación como «amenaza a la paz», «quebrantamiento de la paz» o «acto de agresión», y hacer recomendaciones con el objeto de restaurar la seguridad internacional, si bien toda aplicación de una medida coercitiva exigiría una decisión previa del Consejo de Seguridad¹⁴⁷. En este sentido, el art. 11.2 otorga a la Asamblea General un poder más amplio que la resolución «Unidos para la Paz», pues permite a la Asamblea formular recomendaciones a todos los Estados y no sólo a los que son miembros de la ONU —como sucede con la resolución 377 A (V)—¹⁴⁸. Y los poderes de la Asamblea General enumerados en el art. 11 no pueden limitar el alcance general del art. 10 —art. 11.4 de la Carta—. En cuanto a esta última cláusula, Kelsen la consideraba superflua y contraproducente, pues su inclusión en el texto instituyente de Naciones Unidas podía ser entendida como la inversión de la regla general de que una disposición particular —art. 11— debe prevalecer sobre otra general —art. 10—¹⁴⁹. Mas lo lógico es que la cláusula especial —art. 11— se emplee en las cuestiones de mantenimiento de la paz internacional frente a la disposición general —art. 10—, y de esa manera no resultaría aplicable en estos casos lo previsto por el art. 11.4¹⁵⁰.

¹⁴⁵ Véase N. BENTWICH y A. MARTIN, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, New York, Kraus, 1969, p. 39.

¹⁴⁶ A. KOSONEN, *The United Nations General Assembly and the Authority to Establish UN Forces*, Helsinki, Universidad de Helsinki, 1986, p. 28.

¹⁴⁷ N. D. WHITE, *op. cit.*, 1990, p. 102; S. M. HILL y S. P. MALIK, *Peacekeeping and the United Nations*, Brookfield, Dartmouth, 1996, p. 9. Esta interpretación fue endosada por la Corte Internacional de Justicia en su dictamen sobre «Ciertos gastos de las Naciones Unidas», *ICJ Reports*, 1962, pp. 164-165. Por su parte, BOWETT sugirió que la Asamblea General, a partir de la parte A de la citada resolución 377 (V), tenía la capacidad de determinar la presencia de una amenaza a la paz o un acto de agresión antes de recomendar las medidas colectivas oportunas. D. W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of UN Practice*, London, Stevens, 1964, p. 293.

¹⁴⁸ A. KOSONEN, *The United Nations General Assembly and the Authority to Establish UN Forces*, Helsinki, Universidad de Helsinki, 1986, p. 29.

¹⁴⁹ Véase H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, London, Stevens, 1950, p. 207; también E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Derecho constitucional de las Naciones Unidas*, Madrid, Escuela de Funcionarios Internacionales, 1958, p. 203; F. A. VALLAT, «The General Assembly and the Security Council of the United Nations», *BYIL*, vol. 29 (1952), p. 97.

¹⁵⁰ Véase A. KOSONEN, *The United Nations General Assembly and the Authority to Establish UN Forces*, Helsinki, Universidad de Helsinki, 1986, p. 53.

Como vemos, la extensión de los poderes y funciones de la Asamblea General es determinada y concretada en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales por el art. 11 de la Carta¹⁵¹, si bien diversos autores han apuntado que este artículo no modifica la naturaleza de los poderes de la Asamblea General, sino que se limita a especificar sus condiciones de aplicación¹⁵². Ahora bien, debe quedar claro que las facultades otorgadas a la Asamblea General por el art. 11 no son tan amplias como las concedidas por el art. 10.

Por lo que se refiere a la facultad de recomendación de la Asamblea General, según el tenor literal del art. 10 ésta se encuentra limitada tan sólo por el art. 12, pero como contrapeso la Asamblea únicamente puede recomendar medidas impositivas con el exclusivo propósito de proteger o restaurar la paz internacional¹⁵³. En la práctica, las recomendaciones efectuadas por la Asamblea General se han entresacado del extenso abanico de medidas previstas en los Capítulos VI y VII de la Carta, y pueden deparar efectos legales si son seguidas por los Estados miembros¹⁵⁴. Pero el poder de recomendación de la Asamblea General sí que se encuentra limitado por la presencia de poderes otorgados al Consejo de Seguridad en esa misma materia por la propia Carta de las Naciones Unidas, como ahora veremos.

Por otro lado, las disposiciones de los arts. 11.2 y 14 de la Carta no se obstaculizan, sino que se complementan entre sí: en concreto, el art. 11.2 se refiere al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, mientras que el alcance del art. 14 es mayor y abarca el arreglo pacífico de

¹⁵¹ Véase K. HAILBRONNER y E. KLEIN, en B. SIMMA y otros (eds.), *Charta der Vereinten Nationen*, München, Beck, 1991, p. 201.

¹⁵² P. BRUGIÈRE, *Les pouvoirs de l'Assemblée générale des Nations Unies en matières de politique et de sécurité*, Paris, Pedone, 1955, pp. 29-30; asimismo, N. BENTWICH y A. MARTIN, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, New York, Kraus, 1969, p. 37. De hecho, el párrafo primero de este art. 11 ha servido de base a la amplia labor desempeñada por Naciones Unidas en el campo del desarme y control de armamentos. H. THIERRY, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, p. 267.

¹⁵³ Evidentemente, las recomendaciones se caracterizan por su ausencia de fuerza vinculante. M. VIRALLY, «La valeur juridique des recommandations des organisations internationales», *AFDI*, vol. 2 (1956), p. 66. Pero ALESSI se basaba en los trabajos de la Conferencia de San Francisco y en el art. 2.7 para negar que la Carta concediera a la Asamblea General poder alguno de recomendar medidas coercitivas. G. P. ALESSI, «L'evoluzione della prassi delle Nazioni Unite relativa al mantenimento della pace», *RDI*, vol. 47 (1964), pp. 529-530. Sobre la naturaleza jurídica y la forma adoptada por, o que pueden adoptar, las recomendaciones de la Asamblea General véanse F. B. SLOAN, «The Binding Force of a Recommendation of the General Assembly of the United Nations», *BYIL*, vol. 19 (1948), pp. 1-33; K. HAILBRONNER y E. KLEIN, en B. SIMMA y otros (eds.), *Charta der Vereinten Nationen*, München, Beck, 1991, pp. 193 y ss.

¹⁵⁴ Véase J. ANDRASSY, «Uniting for Peace», *AJIL*, vol. 50, núm. 2 (1956), p. 571, nota 28.

toda situación; además, el art. 14 prevé más medidas materiales de fondo para solucionar una situación de forma estable¹⁵⁵. A este respecto, se suele citar el precedente que suponía el art. 11 del Pacto de la Sociedad de Naciones, si bien, en nuestra opinión, no son disposiciones equivalentes.

Las dos *limitaciones* que establece la Carta de las Naciones Unidas a las facultades de la Asamblea General en esta materia en beneficio del Consejo de Seguridad se encuentran situadas en los arts. 11.2 *in fine* —restricción de contenido— y 12.1 —límite de oportunidad—, habiéndose formulado para evitar que se reprodujese en Naciones Unidas una situación muy embarazosa que había ocurrido en algunas ocasiones en el seno de la Sociedad de Naciones, consistente en la aparición de conflictos de jurisdicción entre los dos órganos por la duplicidad de funciones, lo que, de repetirse en la ONU, pudiera haber conducido a una parálisis efectiva en la Organización universal¹⁵⁶.

1. Por un lado, el art. 11.2 *in fine* reserva la «acción» sobre toda cuestión en esta materia al Consejo de Seguridad, pero debe entenderse que tal reserva se circunscribe únicamente a la acción coercitiva prevista en el Capítulo VII de la Carta¹⁵⁷, que se encuentra en las antípodas de la naturaleza consensual de las operaciones de mantenimiento de la paz, lo que ha sido reconocido por la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva sobre «Ciertos gastos de las Naciones Unidas», al afirmar que las OMPs pueden ser recomendadas por la Asamblea General al Consejo de Seguridad y/o a los Estados, según el propio art. 11 de la Carta en su primer párrafo¹⁵⁸. Como se sabe, la Asamblea General no puede

¹⁵⁵ Véase P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol. 1, Huelva, Universidad de Huelva, 1998, pp. 50-51. Sobre la interpretación del tenor literal del art. 14 de la Carta véase O. KIMMINICH, en B. SIMMA y otros (eds.), *Charta der Vereinten Nationen*, München, Beck, 1991, pp. 244-246.

¹⁵⁶ E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Derecho constitucional de las Naciones Unidas. Comentario teórico-práctico de la Carta*, Madrid, Escuela de Funcionarios Internacionales, 1958, pp. 183-184.

¹⁵⁷ Opinión consultiva de la CIJ en el caso de «Ciertos gastos de las Naciones Unidas», *ICJ Reports*, 1962, p. 162; también E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Derecho constitucional de las Naciones Unidas. Comentario teórico-práctico de la Carta*, Madrid, Escuela de Funcionarios Internacionales, 1958, p. 184; H. CASSAN, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, p. 288; N. BENTWICH y A. MARTIN, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, Nueva York, Kraus, 1969, p. 40; A. KOSONEN, *The United Nations General Assembly and the Authority to Establish UN Forces*, Helsinki, Universidad de Helsinki, 1986, p. 48.

¹⁵⁸ *ICJ Reports*, 1962, p. 164. Sin embargo, el juez Bustamante y Rivero criticaba, en su opinión disidente, la distinción que se hace en el dictamen entre acción coercitiva y acción de policía o de seguridad, pues en todo caso se trata de una movilización militar en el territorio de otro Estado (*ICJ Reports*, 1962, pp. 293-297). Y también los jueces «disidentes» Moreno Quintana y Koretsky rechazaban tal clasificación, al entender que UNEF I y ONUC constituían acciones coercitivas bajo la exclusiva autoridad del Consejo de Seguridad (*ibid.*,

adoptar decisiones coercitivas de cumplimiento obligatorio para los Estados miembros, pero puede recomendar las medidas que estime convenientes, incluyendo sanciones no armadas de las previstas en el art. 41: cabe de este modo la recomendación de sanciones o «sanciones facultativas» por la Asamblea General¹⁵⁹. Y con dicha interpretación puede justificarse la práctica seguida por este órgano onusiano a partir de la adopción de su resolución 377 (V). Pero, frente a ello, Cassan ha advertido que la intención de los autores de la Carta al redactar el art. 11.2 resulta incompatible con la interpretación anterior, pues lo que pretendían era concederle al Consejo de Seguridad la competencia exclusiva en la adopción de sanciones¹⁶⁰.

En todo caso, no se plantea un problema de competencia concurrente entre Consejo y Asamblea, sino una cuestión de diversidad de facultades sobre la misma competencia material; así, existe concurrencia en cuanto a la potestad de recomendar, pero las decisiones coercitivas obligatorias son de responsabilidad exclusiva del Consejo de Seguridad¹⁶¹.

2. Por otro lado, el límite contenido en el art. 12.1 afecta a los poderes de la Asamblea General en materia de mantenimiento de la paz recogidos en los arts. 10, 11 y 14:

«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»¹⁶².

Resulta difícil de esquivar esta limitación, que muestra un «fuero de atracción» en favor del Consejo, pero se pueden emplear dos tipos de argu-

pp. 246-247 y 254-259, respectivamente). Véase también J. F. HOGG, «Peacekeeping Costs and Charter Obligations. Implications of the International Court of Justice Decision on Certain Expenses of the United Nations», *Columbia Law Review*, vol. 62 (1962), p. 1246.

¹⁵⁹ Véase, por ejemplo, su resolución 181 (II), de 29 de noviembre de 1947, sobre la partición de Palestina, y, asimismo, H. CASSAN, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, pp. 289-290; E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Derecho constitucional de las Naciones Unidas. Comentario teórico-práctico de la Carta*, Madrid, Escuela de Funcionarios Internacionales, 1958, p. 201.

¹⁶⁰ H. CASSAN, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, p. 290.

¹⁶¹ F. C. GENTILE, «Competenza del Consiglio di Sicurezza e dell'Assamblea Generale in materia di mantenimento e ristabilimento della pace», *Comunicazioni e Studi*, vol. 5 (1953), p. 324.

¹⁶² Sobre el art. 12 pueden consultarse los comentarios de K. HAILBRONNER y E. KLEIN, en B. SIMMA y otros (eds.), *Charta der Vereinten Nationen*, München, Beck, 1991, pp. 212-224; Ph. MANIN y M.-C. SMOUTS, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, pp. 299-310; L. M. GOODRICH, E. HAMBRO y A. P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3.ª ed., New York, Columbia UP, 1969, pp. 129-133.

mentos para evadirse de ella: que una eventual resolución adoptada por la Asamblea General no conlleve en realidad recomendación alguna, y/o entender que el Consejo de Seguridad, aunque se encuentre considerando la cuestión, no esté de hecho «desempeñando las funciones que le asigna esta Carta». Además, la misma prerrogativa del Consejo contiene en sí misma su propio límite, pues la Asamblea General puede formular recomendaciones sobre esa cuestión tanto antes como después de su consideración por el Consejo¹⁶³.

La evolución práctica se transformó durante los años sesenta, de tal manera que desde entonces suele reconocerse que la Asamblea General no está limitada por el hecho de que esa cuestión se encuentre incluida en la lista de temas sobre mantenimiento de la paz y la seguridad que esté tratando el Consejo de Seguridad (art. 12.2)¹⁶⁴, ni sería razonable que se esperara eso, sino que la Asamblea suele estudiar cuestiones que al mismo tiempo están siendo consideradas en el seno del Consejo, argumentando no legalmente «*but of necessity for the Assembly to promote the aims of the Charter when the Security Council cannot or will not do so*»¹⁶⁵. Únicamente cuando el Consejo de Seguridad esté realmente desempeñando sus funciones respecto de un asunto deberá la Asamblea abstenerse de formular recomendaciones sobre el mismo¹⁶⁶. Así pues, la construcción procedimental del art. 12 ha sido vulnerada en su tenor literal en multitud de ocasiones. Incluso desde la doctrina se ha indicado que el art. 12.1 no instaura una restricción de fondo de las competencias de la Asamblea General, sino que se limita a vedarle la posibilidad de formular recomendaciones en ciertas circunstancias —en controversias o situaciones cuya continuidad pueda poner en peligro la paz y la seguridad internacionales—¹⁶⁷.

¹⁶³ Véase E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Derecho constitucional de las Naciones Unidas. Comentario teórico-práctico de la Carta*, Madrid, Escuela de Funcionarios Internacionales, 1958, p. 186.

¹⁶⁴ Sobre el art. 12.2 puede leerse el comentario de M.-C. SMOUTS, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, pp. 307-310.

¹⁶⁵ D. W. BOWETT, *Law of International Institutions*, 4.^a ed., 1982, pp. 48-49; asimismo, A. KOSONEN, *The United Nations General Assembly and the Authority to Establish UN Forces*, Helsinki, Universidad de Helsinki, 1986, pp. 19-22. De hecho, la Asamblea General suele repetir numerosas veces lo indicado por el propio Consejo de Seguridad; así, por ejemplo, frente a la anexión israelí de los Altos del Golán, el Consejo de Seguridad reaccionó condenándola [resolución 497 (1981), de 17 de diciembre de 1981], lo mismo que hizo la Asamblea General (resolución 36/226 B, de la misma fecha).

¹⁶⁶ Cf. E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Derecho constitucional de las Naciones Unidas. Comentario teórico-práctico de la Carta*, Madrid, Escuela de Funcionarios Internacionales, 1958, pp. 186-188.

¹⁶⁷ N. BENTWICH y A. MARTIN, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, New York, Kraus, 1969, p. 40; véanse también P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol. 1, Huelva, Universidad de Huelva,

Además, el surgimiento de la resolución 377 (V) ha deparado también consecuencias moduladoras a la cláusula de restricción de competencias de la Asamblea General del art. 12.1. Y la propia Corte Internacional de Justicia entendió que la Asamblea, en virtud del art. 18 de la Carta, podía adoptar decisiones en importantes materias de carácter no sólo recomen-datorio, que literalmente no estarían sujetas a la restricción del art. 12.1¹⁶⁸. De hecho, resulta muy difícil sostener que no recogieran algún tipo de recomendación numerosas resoluciones emitidas por la Asamblea General al mismo tiempo que el Consejo de Seguridad sobre distintas cuestiones, como el Oriente Medio, Palestina, Sudáfrica o Namibia.

Puede decirse que el papel desempeñado por la Asamblea General a través de su actuación práctica durante estos sesenta años supone una revisión en la interpretación de ciertas cláusulas de la Carta; así, la evolución experimentada en la Asamblea ha servido para confirmar una severa restricción de la limitación de la jurisdicción doméstica del art. 2.7, el desuso de la división de competencias entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General pretendida por el art. 12.1¹⁶⁹, y una interpretación tal de los vagos e imprecisos poderes contenidos en los arts. 10, 11 y 14, que permite en la práctica a la Asamblea entender sobre cualquier asunto de las relaciones internacionales, con el único límite de que no puede adoptar medidas obligatorias¹⁷⁰.

Comoquiera que la Asamblea General puede actuar de forma consensual en esta materia, ha de entenderse que dispone de la autoridad necesaria para establecer *operaciones de mantenimiento de la paz*, y de hecho, creó la UNEF I en Suez y la UNSF en Nueva Guinea Occidental¹⁷¹. Pero ¿dónde se encontraría la base jurídica de esta competencia del órgano plenario de la Organización universal? Como señaló la Corte de La Haya en su dictamen sobre «Ciertos gastos de las Naciones Unidas», la ejecución

1998, pp. 49-50; Ph. MANIN, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, p. 299.

¹⁶⁸ Opinión consultiva ya citada sobre «Ciertos gastos de las Naciones Unidas», *ICJ Rep.*, 1962, p. 163.

¹⁶⁹ S. D. BAILEY, *The Procedure of the UN Security Council*, 2.^a ed., Oxford, Clarendon Press, 1988, pp. 263-264. Si bien la Asamblea ha respetado en la mayor parte de los casos el espíritu del art. 12.1. L. M. GOODRICH, E. HAMBRO y A. P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3.^a ed., New York, Columbia UP, 1969, p. 133.

¹⁷⁰ N. D. WHITE, *op. cit.*, 1990, p. 110.

¹⁷¹ Véase J. ANDRASSY, «Quelques réflexions sur le problème des opérations de maintien de la paix», en AAVV, *Hommage P. Guggenheim*, Geneve, Institute Universitaire des Hautes Études Internationales, 1968, pp. 784-785; E. K. KOUASSI, «Roles respectifs du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée Générale dans le traitement des opérations de maintien de la paix», en R. J. DUPUY (ed.), *The Development of the Role of the Security Council. Peace-keeping and Peace-building*, Workshop of the Hague Academy of International Law, Dordrecht, Nijhoff, 1993, pp. 440-445; en contra J. BALLALOU, «L'observation militaire dans le système des Nations Unies», *RGDIP*, vol. 79 (1974), p. 408.

de las recomendaciones de la Asamblea General en virtud del art. 14 supone una actividad de la Organización en el sentido de una cierta acción —no coercitiva— relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Por ello, el art. 14 cumple con la restricción de «acción» contenida en el art. 11.2, es decir, que el propio Tribunal Internacional de Justicia consideró el art. 14 como la base jurídica más lógica y menos controvertida de las OMPs establecidas por la Asamblea General, si bien no llegó a razonar su aseveración con mayor amplitud¹⁷².

En este marco, Manin ha indicado que las resoluciones de la Asamblea General relativas a las Fuerzas de mantenimiento de la paz no invocan expresamente el art. 14 de la Carta, pero comoquiera que el órgano plenario de la ONU ha desempeñado un papel destacado en la creación y el funcionamiento de algunas de estas Fuerzas de *casco azul*, podría encontrarse en tal actuación la confirmación implícita del art. 14 como fundamento jurídico de la competencia de la Asamblea General en esta materia¹⁷³. Asimismo, la práctica de la Organización universal parece demostrar que su Asamblea no permite restricción alguna de contenido en sus resoluciones¹⁷⁴, y ha entendido de forma muy flexible las limitaciones a su actuación establecidas en los arts. 11.2 y 12.1¹⁷⁵. Además, el art. 14 es una de las disposiciones de la Carta que, ya fuera o no invocada expresamente, ha tenido una gran relevancia histórica en la interpretación amplia —que se ha impuesto— de las competencias de la Asamblea General en el ámbito del mantenimiento de la paz.

Algún otro autor ha considerado que la resolución 377 (V) de la Asamblea General proporciona cierta base constitucional a las OMPs¹⁷⁶. En cualquier caso, parece evidente que el art. 22 de la Carta (relativo a los órganos subsidiarios que puede establecer la Asamblea General) no sirve por sí solo para fundamentar la creación de OMPs por la Asamblea, pues para ello resulta necesario argumentar previamente que las funciones de esa ope-

¹⁷² *ICJ Reports*, 1962, p. 172. Véase A. SHEIKH, «UN Peacekeeping Forces. A Reappraisal of Relevant Charter Provisions», *RBDI*, vol. 4, núm. 2 (1971), pp. 474 y 491; D. W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of UN Practice*, London, Stevens, 1964, pp. 289-290; C. F. AMERASINGHE, «The United Nations Expenses Case: A Contribution to the Law of International Organization», *IJIL*, vol. 4 (1964), p. 201.

¹⁷³ Ph. MANIN, en J.-P. COT y A. PELLET (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1985, p. 339.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 340.

¹⁷⁵ L. M. GOODRICH, E. HAMBRO y A. P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3.^a ed., New York, Columbia UP, 1969, pp. 126-127.

¹⁷⁶ A. SHEIKH, «UN Peacekeeping Forces. A Reappraisal of Relevant Charter Provisions», *RBDI*, vol. 4, núm. 2 (1971), p. 496.

ración onusiana entran dentro de los poderes concedidos al órgano plenario de la Organización por los arts. 10, 11 o 14 de la Carta¹⁷⁷.

No obstante, han existido diversas posturas doctrinales que ponían en duda la capacidad de la Asamblea General para establecer OMPs. Así por ejemplo, el juez Koretsky, en su opinión disidente al dictamen de la Corte de La Haya sobre «Ciertos gastos de las Naciones Unidas», indicaba que la Asamblea General no puede organizar misiones de *cascos azules*, pues eso supondría una intromisión en la esfera de poderes del Consejo de Seguridad, que es el único legitimado por la Carta para acometer acciones de ese tipo¹⁷⁸. Por su parte, Kosonen entendía que ni el art. 10 (porque como regla general es sobrepasada por la naturaleza especial de otras cláusulas) ni el 11 (porque estas situaciones requieren acción y por ello deben ser referidas al Consejo de Seguridad) sirven como fundamento legal de la autoridad de la Asamblea General para crear operaciones de mantenimiento de la paz¹⁷⁹.

Desde la crisis constitucional de Naciones Unidas de los años sesenta, el Consejo de Seguridad recuperó la iniciativa en la creación y dirección de las OMPs, y en los últimos años ha centralizado las actuaciones onusianas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales de forma que no parece probable que la Asamblea General vaya a establecer nuevas OMPs en el futuro¹⁸⁰, mas este proceso se debe a razones políticas comprensibles y a la renovada posibilidad de cooperación entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, pero no a una inexistente interpretación jurídica que impida a la Asamblea General ejercer sus poderes

¹⁷⁷ Véase en este sentido la opinión consultiva de la CIJ de 13 de julio de 1954 en el asunto de los «Efectos de las sentencias del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas», *ICJ Reports*, 1954, p. 71; asimismo, H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, Stevens, London, 1950, pp. 391-392; T. LEHMANN, «Some Legal Aspects of the United Nations Peace-keeping Operations», *Nordic Journal of International Law*, vol. 54, núm. 3-4 (1985), pp. 12 y ss.; L. B. SOHN, «The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force», *AJIL*, vol. 52 (1958), p. 234.

¹⁷⁸ Véase *ICJ Reports*, 1962, pp. 273-274.

¹⁷⁹ Cfr. A. KOSONEN, *The United Nations General Assembly and the Authority to Establish UN Forces*, Helsinki, Universidad de Helsinki, 1986, p. 54; también M. BOTHE, «Peacekeeping», en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, Oxford UP, 1995, pp. 591-592.

¹⁸⁰ M. BOTHE, «Peacekeeping», en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, Oxford UP, 1995, p. 591; S. R. RATNER, *The new UN Peacekeeping: building peace in lands of conflict after the cold war*, Basingstoke, MacMillan, 1997, p. 65. Incluso las Directrices de 1977 del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz confirman con claridad la autoridad del Consejo de Seguridad sobre las OMPs. M. BEDJAOUÏ, «L'inspection internationale dans le cadre des opérations des Nations Unies pour le maintien de la paix», en G. FISCHER y D. VIGNES (eds.), *L'inspection internationale*, Bruxelles, Bruylant, 1976, p. 49.

residuales en esta materia¹⁸¹; y además, el órgano plenario condiciona la creación y desarrollo de las OMPs a través del control financiero de la Organización universal, que tiene constitucionalmente atribuido. En ese sentido, resultaría muy útil establecer un órgano de enlace entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea, como por ejemplo un comité consultivo del Capítulo VII en el seno del órgano plenario, compuesto por Estados miembros que representaran de forma equitativa a las distintas regiones y grupos de intereses del mundo¹⁸².

En definitiva, consideramos que el fundamento legal internacional y los criterios jurídicos principales para las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU dimanarían de la Carta de Naciones Unidas, las resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General, y los acuerdos internacionales celebrados en la esfera del mantenimiento de la paz. En cuanto a la experiencia práctica de la Asamblea General en el campo del *peacekeeping*, a pesar de ser limitada, puede decirse que sus contribuciones han tenido un importante significado, al comprobar su creación de la UNEF I y la UNSF, amén de su papel decisivo en la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz¹⁸³.

V. CONCLUSIONES

En primer lugar, puede señalarse que las operaciones de mantenimiento de la paz son —y deben ser— creadas por sujetos de Derecho internacional —principalmente organizaciones internacionales o Estados—, con capacidad para poder exigir y serles reclamado el cumplimiento del ordenamiento jurídico internacional, y por ello legitimados para ser sujetos activos y pasivos de responsabilidad internacional. La base jurídica de las OMPs no suele ser especificada de forma expresa por su sujeto creador, pero puede deducirse del propósito genérico de mantener la paz y la seguridad internacionales, de las competencias de algunos de los órganos onusianos prin-

¹⁸¹ Cfr. R. HERRERA CÁCERES, «The Use of Force by International Organizations», en M. BEDJAOU (ed.), *International Law: Achievements and Prospects*, UNESCO, Dordrecht, Nijhoff, 1991, p. 754. Así, por ejemplo, la Asamblea General suele autorizar otro tipo de misiones políticas que también contribuyen al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a la consolidación de procesos de paz, como misiones de asistencia electoral o de vigilancia del respeto de los derechos humanos. L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, Padova, CEDAM, 1998, pp. 161 y ss.

¹⁸² Véase W. M. REISMAN, «The Constitutional Crisis in the United Nations», en R. J. DUPUY (ed.), *The Development of the Role of the Security Council. Peace-keeping and Peace-building*, Workshop of the Hague Academy of International Law, Dordrecht, Nijhoff, 1993, pp. 422-423.

¹⁸³ Cfr. H. MCCOUBREY y N. D. WHITE, *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Aldershot, Dartmouth, 1996, p. 50.

principales, tanto sustantivas (arts. 10, 14 y 40 de la Carta de Naciones Unidas) como formales (arts. 22 y 29), y de la doctrina de los poderes implícitos de las organizaciones internacionales, en lo que podría contemplarse como una interpretación *praeter legem* de las disposiciones de la Carta de San Francisco.

A pesar de sus evidentes limitaciones, las dificultades encontradas y algunos sonoros fracasos, las operaciones de mantenimiento de la paz se han consolidado como el instrumento más útil del que dispone la sociedad internacional institucionalizada para cumplir el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales. Como botón de muestra cabe resaltar que tales misiones se han erigido en los últimos años en el recurso operacional más empleado por Naciones Unidas en ese ámbito, y asimismo se ha incrementado de modo exponencial el número de Estados que aportan recursos personales y materiales a las mismas. Los diversos sujetos de la sociedad internacional han venido reconociendo a lo largo de los años los enormes beneficios que reportan estas misiones, especialmente en el caso de ser emprendidas y controladas por la ONU. Igualmente, numerosas organizaciones regionales y subregionales se han venido interesando en el desarrollo del mecanismo del *peacekeeping*, y bastantes Estados, algunos de ellos muy significativos —como Estados Unidos, Rusia, Alemania o Japón—, han orientado y adaptado sus propios ordenamientos jurídicos domésticos hacia su participación activa en las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz.