

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL INFORME DEL GRUPO DE ALTO NIVEL CREADO POR EL SECRETARIO GENERAL Y EL FUTURO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA DE LAS NACIONES UNIDAS

Amparo Sanjosé Gil*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA DINÁMICA DE LAS NACIONES UNIDAS. III.- EL INFORME DEL GRUPO DE ALTO NIVEL: 1. El recurso a la fuerza en las relaciones internacionales: papel del Consejo de Seguridad. 2. La (in)capacidad militar del Consejo de Seguridad. 3. La legítima defensa: su (in)admisibilidad ante el terrorismo internacional y la cuestión de la legítima defensa colectiva. 4. Del derecho de intervención humanitaria a la obligación de proteger. 5. Propuesta de reforma del Consejo de Seguridad. IV.- CONSIDERACIONES FINALES

I.- INTRODUCCIÓN

El objeto de estas reflexiones es realizar un análisis sucinto de algunas de las recomendaciones y propuestas realizadas en el informe presentado por el *Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*. El grupo estaba integrado por 16 personalidades independientes, designadas por el Secretario general, a las que se encomendó el objetivo de evaluar las actuales amenazas a la paz y la seguridad internacionales y el éxito con el que las actuales políticas e instituciones han encarado esas amenazas, así como formular recomendaciones para fortalecer a las Naciones Unidas a fin de que la Organización pueda proporcionar seguridad colectiva para todos en el siglo XXI.

Ante este encargo, el grupo presentó, el 1 de diciembre de 2004, un informe titulado: “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”¹.

El informe constituye, sin duda, uno de los proyectos más exhaustivos que se han realizado a lo largo de los casi 60 años de vida de la Organización con la finalidad de introducir reformas.

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público. Universitat de València. asanjose@uv.es.

El presente trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto I+D sobre “Desarrollos recientes y nuevas tendencias en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional”, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (Proyecto BJU 2003-00346)

© Amparo Sanjosé Gil. Todos los derechos reservados.

¹ Doc.: A/59/565. El texto en castellano puede ser consultado en: <http://www.un.org/spanish/secureworld/>

El informe comprende 4 partes:

- Parte I: Hacia un nuevo consenso en materia de seguridad
- Parte II: La seguridad colectiva y el desafío de la prevención
- Parte III: La seguridad colectiva y el uso de la fuerza
- Parte IV: Unas Naciones Unidas más eficaces para el siglo XXI

A lo largo del informe, el Grupo destaca la nueva problemática a la que tiene que hacer frente la Organización, y la sociedad internacional en general, señalando las nuevas amenazas con que nos enfrentamos y, en un futuro, nos enfrentaremos. Así se citan expresamente: la pobreza; las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente; la guerra y la violencia internas; la proliferación y el posible uso de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional.

El informe puntualiza, además, que las amenazas provienen tanto de actores estatales como no estatales y que afectan a la seguridad de los Estados, pero también a la de los seres humanos.

Por otra parte reconoce un cambio de concepción de la seguridad colectiva: la principal preocupación de los fundadores de las Naciones Unidas era la seguridad del Estado y el sistema de seguridad colectiva se planteó con una concepción “cooperativa” de forma que los Estados se comprometieron a considerar que una amenaza o agresión contra la seguridad de uno de ellos era una agresión contra todos y, en tal caso, debe responderse colectivamente; amenaza a la seguridad que desde los inicios de la Organización es interdependiente con el desarrollo económico y la libertad humana. Pero en el siglo XXI la seguridad no puede contemplarse como una cooperación con el amenazado o agredido. En el siglo XXI las amenazas son colectivas, la seguridad de los Estados es interdependiente y, en consecuencia, ningún Estado puede por sí solo hacer frente a las amenazas, por lo que es indispensable contar con estrategias colectivas, instituciones colectivas y un sentido de la responsabilidad colectiva.

Frente a esta situación, el Grupo reconoce determinadas carencias de la Carta y formula algunas propuestas para mejorar la eficacia de la Organización. Propuestas que van desde recomendaciones dirigidas a fortalecer la “voluntad de cooperación” de los Estados a, excepcionalmente, propuestas de reforma de la Carta.

Como es sabido, este informe —junto a otro informe elaborado por 250 expertos que emprendieron el Proyecto del Milenio y cuyo mandato consistía en producir un plan de acción para alcanzar en 2015 los objetivos de desarrollo del Milenio— constituye la base en que se ha inspirado el Secretario General para presentar su informe titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (A/59/2005) en el que plantea su visión sobre la reforma de la Carta.

En este trabajo no es nuestro propósito realizar una descripción y análisis de todas las cuestiones tratadas y recomendaciones realizadas en el Informe. Ello excedería

sobradamente los límites de unas reflexiones. Por ello, vamos a centrar nuestra atención sobre algunos de los aspectos más relevantes, en nuestra opinión, relativos al estado actual y a la posible reforma futura del sistema de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Para ello, no sólo analizaremos algunas de las recomendaciones y propuestas de reforma que el Grupo sugiere valorar, sino también algunas de las afirmaciones que se contienen en el Informe sin realizar recomendaciones ni propuestas e, incluso, algunas recomendaciones y propuestas que el Grupo no realiza y cuya ausencia podría ser interpretada como una aceptación de la situación existente.

Este análisis lo realizaremos, como no puede ser de otra forma en el ámbito del Derecho de las Organizaciones internacionales, teniendo en cuenta la práctica seguida por la Organización y con la finalidad de ayudar a esclarecer si dichas recomendaciones y sobre todo las propuestas de reforma, ayudarán a solucionar los problemas con los que actualmente se enfrenta la Organización y si, en definitiva, contribuirán a fortalecer la eficacia de la misma.

Para enmarcar el contexto del informe del Grupo de Alto Nivel, realizaremos, en un primer apartado, unas consideraciones sobre la dinámica evolutiva de la Organización de las Naciones Unidas, a fin de comprender mejor las recomendaciones y propuestas del informe. En segundo lugar nos detendremos en el análisis de algunas de las cuestiones tratadas en el informe, en el sentido antes señalado.

II. LA DINÁMICA DE LAS NACIONES UNIDAS

Las organizaciones internacionales son el fruto de la voluntad de sus Estados miembros. Fruto que tiene voluntad y vida propia, diferente a la de sus Estados creadores. Pero es evidente que los cambios que se produzcan en las relaciones entre los Estados miembros terminan afectando a la organización misma.

Por otra parte, la dinámica de la sociedad internacional afecta a la dinámica de las organizaciones internacionales. Las organizaciones internacionales son actores sociales que influyen en las relaciones internacionales pero que también son influidos por ellas.

La sociedad internacional, fundamentalmente interestatal, no es en modo alguno estática sino que, por el contrario, la dinámica y la tendencia al cambio son inherentes a la misma.

Precisamente, uno de los problemas importantes de una organización internacional es cómo acomodarse a los continuos cambios de la sociedad internacional, pues es evidente que ante los cambios experimentados por los Estados que forman parte de la organización internacional y ante los cambios de las relaciones internacionales que afecten a los fines de la misma, ésta deberá modificarse.

De todas estas afirmaciones, el mejor ejemplo es la Organización de las Naciones Unidas y su evolución a lo largo de sus 60 años de vida.

Nadie puede negar los cambios que ha tenido la sociedad internacional durante estos 60 años en gran parte influenciados por la actuación de la organización mundial: la descolonización, el desarrollo, la protección de los derechos humanos, la cooperación en los ámbitos más diversos —desde la protección del medio ambiente a las actividades espaciales—, se han visto influenciados por la dinámica impulsora de las Naciones Unidas.

Pero, igualmente, la Organización ha tenido cambios muy profundos a lo largo de estos 60 años.

Cuantitativamente, los cambios experimentados por la Organización han sido verdaderamente espectaculares. En 1950 su presupuesto fue de 44 millones de dólares. En 1969 pasaba de 151 millones, además de los 209 millones de los Organismos especializados. El presupuesto aprobado para el actual bienio 2004-2005 asciende a la suma de 3.608 millones de dólares.

También ha aumentado el volumen del personal empleado en la Organización pasando de 4.745 funcionarios en 1959 a 41.276 en 1977 ó 53.589 en 1994. Por no hablar del conocido aumento del número de Estados miembros desde los 51 Estados fundadores a los 191 Estados que hoy son miembros de la misma.

A este crecimiento cuantitativo hay que añadir el crecimiento orgánico experimentado por las Naciones Unidas, producido sobre la base de la competencia genérica otorgada por el art. 7-2 de la Carta a los órganos principales para crear órganos subsidiarios.

Estos datos no manifiestan sólo un crecimiento cuantitativo de la Organización, sino que se corresponde también con cambios cualitativos claramente registrables en el plano operativo de las Naciones Unidas; en la ascensión real de nuevas funciones, en definitiva, en el modo más complejo que ha ido adoptando en su morfología en cuanto estructura institucionalizada de la Comunidad Internacional.

Sin embargo, si tomamos el texto de la Carta tal y como se plasmó el 24 de octubre de 1945 por los 51 Estados miembros y lo comparamos con la edición vigente de la misma, advertimos cómo las modificaciones en el articulado son mínimas. Se han modificado exclusivamente los arts. 23, 27, 61 y 109, lo que, en realidad, permite decir que la Carta no ha cambiado, pues atendiendo a la sustancia de las disposiciones modificadas, se advierte que éstas afectan exclusivamente al número de miembros y al correspondiente número de votos necesarios para la adopción de acuerdos de dos de sus órganos principales: el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social.

Aumento que, en todo caso, venía obligado por el incremento experimentado por el número total de miembros de las Naciones Unidas. No obstante, dicho aumento de miembros de los órganos citados, ni es proporcional al aumento de Estados miembros, ni afecta al principio básico de composición en relación al Consejo de Seguridad, donde

sólo ha aumentado en todos estos años el número de miembros no permanentes (de 6 a 9) quedando inalterado el número y prerrogativas de los miembros permanentes.

Lo sorprendente de este escaso margen de cambio se subraya más si se tiene presente que el texto originario de la carta tenía prevista la posibilidad, y de algún modo también la necesidad, de proceder a un reajuste de la Carta fundacional. Así lo demuestran las actas de la Conferencia de San Francisco donde el tema de la “revisión de la Carta” fue abordado con amplitud por los negociadores de la misma.

Que se consideraba que en el futuro sería conveniente proceder a cambios lo demuestra el art. 108, y que incluso sería necesario proceder a ciertos cambios lo hace patente el art. 109 que prevé la celebración de una Conferencia para la revisión de la Carta a los diez años de vida de la Organización.

Si hoy es obvio que el art. 108 ha recibido una aplicación mínima y que la Conferencia prevista en el art. 109 no sólo no se ha celebrado, sino que ni siquiera parece posible que se plantee en los próximos años, no es menos evidente que, dinámicamente considerada, las Naciones Unidas tienen una morfología y una fisiología en claro contraste con la Organización originaria de 1945. Se ha producido, por tanto, un “décalage” entre la ONU formalmente considerada y la ONU en su realidad vital.

De esta forma, a pesar de la falta de modificaciones operadas de acuerdo a las disposiciones de la Carta, no por ello la Organización ha dejado de experimentar sensibles cambios en su modo de actuar, en la manera de entender y ejercitar sus competencias, en la forma de asumir sus funciones y, en definitiva, en el espíritu que la ha inspirado con vistas al logro de sus fines.

Son muchos los ejemplos que podrían ponerse en este sentido. Uno de los más expresivos y conocidos es, sin duda, el relativo al mecanismo de votación previsto en el art. 27-3 de la Carta, conocido como el “derecho de veto”. Efectivamente, la exigencia de la necesidad del voto afirmativo de todos los miembros permanentes para la adopción de una decisión en el Consejo de Seguridad, constituyó en San Francisco un caballo de batalla entre los que iban a disfrutar de ese privilegio y los que no estaban de acuerdo con él; y fue precisamente la regla del art. 27-3 la que suscitó de manera más viva la cuestión de la enmienda y revisión de la Carta, pues era evidente que, al margen de las posturas de los demás Estados y de su reacción frente a lo que consideraban una ruptura del principio de la igualdad soberana del art. 2-1, una regla como ésta iba a constituir un grave peligro de esclerosis para la vida del Consejo de Seguridad, como de hecho ocurrió los primeros 45 años de la Organización.

Pero la dinámica de la Organización no ha podido satisfacer las exigencias de revisión del art. 27-3, reiteradamente formuladas, de tal forma que el texto del mismo permanece inalterado desde 1945. Pero esas mismas exigencias de la sociedad internacional organizada que es la ONU, y de alguna manera el mantenimiento de los mínimos vitales de la misma, impusieron una flexibilización del veto, por ejemplo, considerando que la abstención de un miembro permanente no constituye veto.

Esta doble dinámica ha provocado que ya desde hace años se abandonara la lucha por la reforma del art. 27-3. Abandono que se mantiene en la actualidad como se percibe en el informe objeto de estas reflexiones, así como en el mismo informe del Secretario General sobre la reforma.

No es éste el único ejemplo de adaptación de las normas constitucionales de las Naciones Unidas a partir de una práctica que implica una revisión “de facto” del contenido de muchas disposiciones. Pueden ponerse otros muchos tanto desde el mismo inicio de funcionamiento de la Organización² como, a medida que ha ido evolucionando la dinámica de la sociedad internacional, en los últimos años³.

Es cierto que algunas de las evoluciones producidas a través de la dinámica de las Naciones Unidas podrían ser justificadas en virtud de la aplicación de las normas relativas a la interpretación de los tratados de acuerdo con los principios clásicos sobre la hermenéutica (intención de los autores, finalidad del texto, etc.) De hecho, es conocida la posición de la CIJ conforme a la cual la Carta debe ser aplicada a partir de una interpretación “funcional” que parte de los fines de la Organización⁴, lo que permite una interpretación flexible del texto de la Carta. Pero también es cierto que en muchas

² Es el caso de la modificación de facto del art. 57 de la Carta con ocasión del acuerdo firmado el 14 de noviembre de 1947 entre Naciones Unidas y el OIEA, en virtud del cual se establece una vinculación entre ambas organizaciones, sin que se respeten las previsiones ni del art. 57 ni del 63-1. El acuerdo fue negociado directamente por la Asamblea General y un Comité Especial y la Asamblea lo adoptó por sí misma. Este Convenio concede al OIEA el derecho que el art. 96-2 de la Carta reserva a los organismos especializados de solicitar un dictamen a la Corte Internacional de Justicia.

La decisión de la Asamblea produjo una modificación en la Carta en virtud de la cual la expresión “organismo especializado” del art. 96-2 no ha de entenderse en el sentido del art. 57-2 sino en el del art. 57-1 (Verdross, A.: *Derecho Internacional Público*, Biblioteca jurídica Aguilar, 6ª ed., Madrid 1976)

El mismo autor comenta otro ejemplo de modificación *de facto* a través de la práctica desde los primeros años en relación con los acuerdos entre Estados previstos en el art. 79. Tal y como señala Verdross, “los antiguos mandatarios no han concertado entre sí o con terceros Estados tratados de esta índole, sino que se han limitado a presentar a la Asamblea General y, en su caso, al Consejo de Seguridad, su correspondiente “proyecto de tratado” finalmente aprobado por dichos órganos” (*Ibid.*, p. 573) Se trata pues de acuerdos entre los fiduciarios y Naciones Unidas que obligan aún cuando este procedimiento no responde a la intención del art. 79 de la Carta

³ Por indicar sólo algún ejemplo significativo, podemos referirnos al ámbito del sistema colectivo de mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional. Sistema que pronto se vio “completado” en la práctica por las operaciones de mantenimiento de la paz, no previstas en la Carta y que luego se vio alterado por la ausencia de la celebración de los acuerdos especiales previstos en el art. 43 y la evolución en la práctica hacia las “autorizaciones” del uso de la fuerza al carecer el Consejo de Seguridad de fuerzas armadas propias.

⁴ Ver, entre otros: *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif du 11 avril 1949, *CIJ, Recueil, 1949*; *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies*, Avis consultatif du 3 mars 1950, *CIJ, Recueil, 1950*, p. 137; *Effet du jugement du Tribunal Adinistratif des Nations Unies accordant une indemnité*, Avis consultatif du 20 juillet 1954, *CIJ, Recueil, 1954*, p.50; *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, Avis consultatif du 20 juillet 1962, p. 158; *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité (1970-1971)*, Avis consultatif du 21 juin 1971, *CIJ, Recueil 1971*, p. 49; y, en especial, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, Avis consultatif du 8 juillet 1996, *CIJ, Recueil 1996*, par. 25.

ocasiones se ha ido mucho más allá de lo que pueda comprender un concepto como el de “interpretación” —por muy amplio que sea el que se utilice—, pues la primera regla en la materia es “*in claris non fit interpretatio*”. Debe admitirse, pues, que lo que se han operado han sido reformas en el texto constitutivo al margen de los arts. 108 y 109 que han supuesto un proceso “fáctico” de revisión de la Carta.

Pero este proceso de revisión de facto tiene un límite evidente. Las Naciones Unidas son una organización internacional regida por un tratado constitutivo y exige seguridad jurídica. Tras los cambios producidos en la sociedad internacional en los últimos 15 años, tras la guerra fría y, especialmente, en los primeros años del siglo XXI, todos parecen estar de acuerdo en que la Carta de las Naciones Unidas necesita una reforma. Sin embargo el desacuerdo aparece cuando se quiere determinar qué clase de reforma se quiere hacer y con qué fin.

Frente a este reto, el Secretario General ha querido aprovechar el hecho de que la Asamblea General haya convocado una reunión plenaria a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno para evaluar los resultados obtenidos en relación con los objetivos marcados en la declaración del Milenio en los primeros cinco años desde su aprobación antes del inicio del 60º periodo ordinario de sesiones, para presentar un informe a dicha reunión que vaya más allá de los objetivos de la Declaración del Milenio y que proponga reformas concretas de la Organización. Y para preparar este informe —que acaba de ser publicado el mismo día en que entregamos a imprenta este trabajo—, ha querido tener como fuentes de inspiración, junto al informe elaborado por un amplio grupo de expertos sobre los objetivos del Milenio, el informe elaborado por el Grupo de Alto Nivel —objeto de este trabajo y ya referenciado en la introducción— al que había encomendado el objetivo de evaluar las actuales amenazas a la paz y la seguridad, pidiéndole que formulara recomendaciones para fortalecer a las Naciones Unidas a fin de que la Organización pueda proporcionar seguridad colectiva para todos en el siglo XXI.

Como hemos señalado en la introducción, algunas de las cuestiones tratadas en dicho informe serán objeto de análisis en el apartado siguiente de este trabajo

III. EL INFORME DEL GRUPO DE ALTO NIVEL

En el análisis de las recomendaciones y propuestas contenidas en el informe, tal y como hemos comentado en la introducción, nos vamos a detener exclusivamente en 5 cuestiones que, en nuestra opinión revisten una especial relevancia en relación al estado actual y la reforma del sistema de seguridad colectiva. En realidad cada una de esas cuestiones gira en torno a uno o varios artículos de la Carta, aunque el Grupo no se haya planteado, en todo los casos, el análisis de dichos artículos.

Las cuestiones en las que nos vamos a detener son: 1) el recurso a la fuerza en las relaciones internacionales y el papel que debe desempeñar el Consejo de Seguridad (que está directamente vinculado con los arts. 2-4 y 42 de la Carta); 2) la (in)capacidad militar del Consejo de Seguridad (directamente vinculado con los artículos 43 y

siguientes de la Carta); 3) la institución de la legítima defensa (vinculado con el art. 51); 4) la evolución desde el denominado “derecho de intervención humanitaria” hacia la “obligación de proteger” (vinculado con el art. 2-7 y el conjunto del Capítulo VII); y 5) la reforma de la composición del Consejo de Seguridad (vinculada no sólo con los artículos 23 y 27 de la Carta, sin con el sistema de seguridad colectiva en su conjunto)

1. El recurso a la fuerza en las relaciones internacionales: papel del Consejo de Seguridad

Si bien es cierto que la Carta ha sido interpretada conforme a la teoría de las competencias implícitas y con relativa flexibilidad, debe afirmarse que esa flexibilidad tiene un límite bien claro: no se puede interpretar la Carta de modo que vaya en contra de una disposición expresa de la misma. Por ello, nos parece sorprendente la interpretación que el Grupo de Alto Nivel hace de la Carta cuando afirma en el informe que: “con la creciente actividad del Consejo y su disposición a valerse de las facultades que le confiere el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas se ha producido un cambio notable en la importancia relativa del uso unilateral de la fuerza y del uso de la fuerza con autorización colectiva. *El uso de la fuerza con autorización colectiva tal vez no sea la norma en la actualidad, pero ya no es una excepción.* En segundo lugar cabe mencionar la expectativa surgida recientemente de que el Consejo de Seguridad debe ser el *árbitro* que decida el uso de la fuerza, lo cual es tal vez el indicador más elocuente de la importancia creciente del papel de las Naciones Unidas en la solución de los conflictos internacionales”⁵.

Aún aceptando que la referencia a lo que es “norma en la actualidad” lo haga desde un punto de vista sociológico y no jurídico, ¿cómo es posible que el Grupo dude que el uso de la fuerza con autorización del Consejo de Seguridad sea una norma? ¿Está realizando una interpretación flexible del texto de la Carta o realizando una modificación sustancial de la misma?

Esta pregunta se acentúa aún más al leer el párrafo siguiente del informe donde el Grupo afirma: “Muchas personas creyeron que era perfectamente natural que los Estados Unidos solicitaran el apoyo del Consejo de Seguridad para la guerra en el Iraq en 2003. Sin embargo, las superpotencias rara vez han solicitado la aprobación del Consejo de Seguridad. *El principio de que todos los Estados deberían obtener la autorización del Consejo de Seguridad para usar la fuerza no es algo consagrado por el tiempo.* Si así fuese, nuestra fe en él sería mucho mayor. Nuestro análisis parece indicar precisamente lo contrario: *se trata de una norma relativamente nueva en proceso de evolución, preciada pero que aún no ha cobrado arraigo.*”⁶

En nuestra opinión el conjunto de afirmaciones realizadas por el Grupo en estos dos párrafos difícilmente puede sostenerse. O mejor, son simplemente contrarias a la Carta. La prohibición del uso de la fuerza contenida en el artículo 2-4 de la Carta no

⁵ A/59/565, par. 81. Énfasis añadido.

⁶ Ibidem, par. 82. Énfasis añadido.

distingue entre superpotencias y otros Estados. Las superpotencias tienen prohibido el uso de la fuerza exactamente igual que los demás Estados y ello desde 1945. No puede afirmarse, y si se hace es contrario a Derecho, que la norma que prohíbe el uso unilateral de la fuerza es una norma relativamente nueva en proceso de evolución, preciada pero que aún no ha cobrado arraigo.

Los Estados decidieron en 1945 que el Consejo de Seguridad y sólo el Consejo de Seguridad tendría competencia para iniciar una acción que implique el uso de la fuerza. Es cierto que, para poder llevar a cabo una acción armada conforme al art. 42 el Consejo de Seguridad tenía necesidad de que se celebraran los acuerdos especiales previstos en el artículo 43 y que esos acuerdos no se han celebrado. Por ello, interpretando de forma flexible la Carta, se ha creado la práctica de las “autorizaciones” a los Estados para que suplan la imposibilidad material de acción armada del Consejo. Como ha sido señalado “la Carta más que un conjunto rígido de normas puede considerarse como un marco normativo evolutivo que deja al Consejo de Seguridad un cierto margen de discreción para aplicar el Capítulo VII en función de las situaciones a que deba hacer frente. Al igual que las operaciones de mantenimiento de la paz, las autorizaciones de uso de la fuerza decididas por el Consejo de Seguridad no se fundan en disposiciones concretas de la Carta, pero se ajustan a la idea expresada en el preámbulo de que «no se usará de la fuerza armada sino en servicio del interés común»⁷.

Pero el hecho de que la práctica de las “autorizaciones” sea relativamente nueva, no significa en absoluto que la norma que prohíbe el uso de la fuerza armada a los Estados sin autorización del Consejo de Seguridad sea algo nuevo o en proceso de evolución. Lo único nuevo es que la interpretación evolutiva y flexible de la Carta permite una nueva excepción al principio de prohibición para el caso de uso de la fuerza con autorización del Consejo de Seguridad.

La negativa del Consejo de Seguridad a ceder a las presiones de los Estados Unidos y del Reino Unido para obtener una resolución que legitimara el uso de la fuerza demuestra, en nuestra opinión, que la norma existe y no ha cambiado. No es que consideremos que “sea perfectamente natural” solicitar la autorización, es que es necesario hacerlo y si no se hace, la acción es ilegal. La violación de la norma que hicieron los Estados Unidos y el reino Unido en Iraq no puede constituir una modificación de la misma. La prohibición del uso de la fuerza es una norma imperativa de Derecho Internacional y, como tal, sólo puede ser modificada por una norma posterior del mismo carácter, pero no por la práctica de unos Estados, por muy superpotencias que sean.

En nuestra opinión, tampoco puede afirmarse que el hecho de que el Consejo de Seguridad se haya convertido, a través de esta práctica de “autorizaciones”, en el “árbitro que decide el uso de la fuerza” pueda ser interpretado como “el indicador más

⁷ Casanovas y La Rosa, O.: “El principio de la prohibición del uso de la fuerza”, Cáp. XLII de la obra *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 14 ed., Madrid, Tecnos, 2003, p. 924

elocvente de la importancia creciente del papel de las Naciones Unidas en la solución de los conflictos internacionales”.

Desgraciadamente, la falta absoluta de voluntad de los Estados de aplicar las disposiciones de la Carta y, en especial, de celebrar los acuerdos del art. 43, ha provocado que el Consejo de Seguridad se haya convertido simplemente en un árbitro del uso de la fuerza, alguien que se limita a “autorizar” o “no autorizar” que se use la fuerza. Pero ello no puede ser interpretado como “el indicador más elocvente de la importancia creciente del papel de las Naciones Unidas en la solución de los conflictos internacionales”, sino, muy al contrario, como uno de los indicadores más elocuentes del debilitamiento de la Organización en el marco del sistema internacional de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Los padres fundadores de la Organización mundial pensaban en una Organización fuerte con medios para hacer cumplir sus decisiones. Los Estados la han convertido en un árbitro cuyo silbato no siempre se oye y cuyas indicaciones no siempre son respetadas.

2. La (in)capacidad militar del Consejo de Seguridad

Íntimamente vinculada con la cuestión del papel del Consejo de Seguridad en el sistema de seguridad colectiva aparece la cuestión de la (in)capacidad del Consejo de Seguridad para desempeñar las funciones originariamente previstas en la Carta.

Los miembros del Grupo reconocen que la actividad del Consejo de Seguridad no ha sido siempre la misma ante problemas parecidos; no todas las situaciones que merecían la atención del Consejo de Seguridad la recibieron, ni todas las resoluciones del Consejo fueron seguidas de medidas coercitivas eficaces. Así, reconocen la desigualdad en las intervenciones de las Naciones Unidas comparando la rapidez con que reaccionaron ante los atentados del 11 de septiembre de 2001 con sus acciones frente a acontecimientos mucho más sangrientos, como el acaecido durante 100 días en Ruanda en 1994 y, con acierto, señalan que tales hechos equivalieron a 3 atentados como los del 11 de septiembre en un país cuya población es 36 veces menor que la de Estados Unidos.

Estos datos merecen, a nuestro juicio, especial atención. En nuestra opinión, no es lógico afirmar, como hace el Informe, que una de las causas que contribuyó al fracaso de la acción que debió emprender la Organización en Ruanda fue que muy pocos Estados ofrecieron enviar soldados y, a continuación, no realizar ninguna propuesta para evitar que esos hechos se repitan.

En efecto, sería necesario que los Estados miembros de la Organización se planteen seriamente la negociación de los acuerdos especiales previstos en el art. 43 de la Carta, poniendo a disposición del Consejo de Seguridad fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales. De este modo ni el Secretario General ni el Consejo de Seguridad tendrían que ir “mendigando” personal para hacer efectivas las decisiones relativas a la acción necesaria en casos semejantes.

Sin embargo, es sorprendente que en vez de analizar las citadas disposiciones para proponer su utilización, o su reforma si no las consideran adecuadas, se haga caso omiso de las mismas y se limiten a decir que “de nuevo observan con estupor el ritmo glacial con que nuestras instituciones han respondido a las violaciones masivas de los derechos humanos registradas en Darfur”⁸ y que “nuestras instituciones de seguridad colectiva no deben limitarse a afirmar que una amenaza contra uno es una amenaza contra todos, sino que también deben actuar en consecuencia”⁹.

Esta invitación a la coherencia y al deber de cumplir con las disposiciones de la carta ha sido hecha, como es bien sabido, tanto por la Asamblea General como por el propio Consejo de Seguridad y sistemáticamente ignoradas por los Estados. La práctica nos demuestra que no basta con que se inste a los Estados a colaborar y estrechar su cooperación en aspectos tan diversos como la deuda sostenible, el SIDA, etc. Hace falta el compromiso serio de los Estados materializado en tratados internacionales y, junto a ello, consideramos también necesario la utilización de las disposiciones de la Carta — “todas” las disposiciones— para luego modificar aquellas que se revelen innecesarias o sean susceptibles de ser mejoradas.

Pero el silencio sobre el art. 43 y siguientes de la Carta es llamativamente escandaloso en el Informe. ¿Cómo exigir que se actúe en consecuencia tras la detección de una amenaza a la paz, si no se dan medios para hacerlo?

De esta forma el Grupo de Alto Nivel ha actuado de forma semejante a como lo hizo el propio Consejo de Seguridad ante la recomendación formulada por el anterior Secretario General en el párrafo 43 de su conocido informe *Un Programa de paz*¹⁰, donde instaba al Consejo de Seguridad, “en la nueva situación política abierta tras la guerra fría”, a iniciar urgentemente la negociación de los acuerdos especiales del art. 43 de la Carta. Ante esta recomendación, el Consejo de Seguridad, que dedicó 13 sesiones especiales al estudio párrafo por párrafo del informe del Secretario general, se limitó a obviar el estudio del párrafo 43 del Informe. No rechazó la recomendación, se limitó a no tomarla, ni siquiera, en consideración.

3. La legítima defensa: su (in)admisibilidad ante el terrorismo internacional y la cuestión de la legítima defensa colectiva

Por otra parte, en relación con el derecho de legítima defensa, compartimos la afirmación que el Grupo hace en el párrafo 192 del informe en el que expresamente señala que no son partidarios de modificar el texto ni la interpretación del artículo 51 de la Carta.

Ahora bien, tras compartir esta afirmación, consideramos necesario, en relación a la interpretación de este artículo, hacer dos precisiones relativas ambas al significado

⁸ A/59/565, par. 42

⁹ Ibidem, par. 43

¹⁰ Informe del Secretario General *Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, (A/47/277 y S/24111), de 30 de junio de 1992

de la legítima defensa y, más en concreto, a las causas que permiten alegar la legítima defensa. El Informe no dice mucho a este respecto y esto es, precisamente, lo que nos parece más criticable en un informe que se ha encargado, precisamente, para “fortalecer a las Naciones Unidas a fin de que la Organización pueda proporcionar seguridad colectiva para todos en el siglo XXI”.

En primer lugar consideramos que hubiera sido importante, a la luz precisamente de la dinámica de la sociedad internacional contemporánea, de las nuevas amenazas a la seguridad internacional y de la evolución de la práctica reciente, afirmar que la legítima defensa se puede ejercer frente a un ataque armado de un Estado contra otro y mientras el Consejo de Seguridad no se ocupe del asunto. En esas circunstancias, el Estado agredido puede reaccionar individualmente e incluso puede pedir ayuda a otros Estados (legítima defensa colectiva) hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Esta ha sido la interpretación que tradicionalmente se ha dado del art. 51 de la Carta. De esta forma, de conformidad con una jurisprudencia y doctrina bien consolidada, la legítima defensa, en cuanto excepción del principio que prohíbe el recurso a la fuerza por parte de un Estado o grupo de Estados, está sujeta a 5 condiciones:

1. existencia de un ataque armado previo;
2. que las medidas adoptadas sean necesarias y proporcionadas;
3. inmediatez, entendiendo esta condición cuando todavía se está desarrollando la acción agresiva y una vez que ésta ha dado comienzo;
4. el uso de la fuerza deberá terminar tan pronto como el acto de agresión haya terminado o, en su caso, cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias;
5. el Estado o Estados que reaccionan utilizando la fuerza en legítima defensa deberán respetar los principios fundamentales del derecho internacional humanitario, como, por ejemplo, el respeto y protección de la población civil, evitando el uso de armas que causen sufrimientos innecesarios, etc.)

Sin embargo, los acontecimientos que siguieron al 11 de septiembre de 2001 parecen haber alterado este esquema tradicional.

Así, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad, el 12 de septiembre, la resolución 1368 (2001) relativa a los ataques terroristas. En su preámbulo reconoce el derecho de legítima defensa individual y colectiva; sin embargo, en el párrafo 1 define los ataques terroristas del 11 de septiembre como una “amenaza a la paz”, evitando la calificación de “ataque armado” que es la que legitimaría el ejercicio de la legítima defensa.

Por otra parte, en el párrafo 5 de la misma resolución expresa su disposición a tomar las medidas que sean necesarias para responder a los ataques terroristas

perpetrados el 11 de septiembre y para combatir el terrorismo en todas sus formas con arreglo a las funciones que le incumben en virtud de la Carta de las Naciones Unidas.

Las referencias a la “amenaza a la paz” y el derecho de “legítima defensa” aparecen de nuevo en el preámbulo de la resolución 1373 (2001) adoptada por el Consejo de Seguridad diez días después.

Estas resoluciones del Consejo de Seguridad son, sin duda, ambiguas y contradictorias. De una parte el Consejo se declara dispuesto a autorizar la acción que sea necesaria —militar o de otra índole— y, de otra parte, reconoce el derecho de legítima defensa que sólo puede ejercerse si él no hace nada. Parece dudar entre el deseo de ocuparse directamente de la cuestión, adoptando medidas con arreglo a las funciones que le incumben en función de la Carta, o resignarse a la acción unilateral por parte de los Estados Unidos.

Del tenor de estas resoluciones podría deducirse que algunos Estados, en particular los Estados miembros del Consejo de Seguridad, han asimilado el término “ataque terrorista” realizado por una organización terrorista a un “ataque armado” (“agression armée” en la versión francesa, “armed attack” en la versión inglesa), autorizando de esta forma al Estado víctima a invocar la legítima defensa individual, y a los terceros Estados, cuando aquél lo solicite, la legítima defensa colectiva. La aceptación de esta tesis implicaría, sin duda, una ampliación del alcance de la legítima defensa tal y como está establecida en el art. 51 de la Carta. Ampliación que plantea tan serios y graves problemas que no puede ser justificada en función de una interpretación flexible, sino que implica una modificación del art. 51 de la Carta.

No es este el momento ni el lugar de realizar un análisis de todos los problemas que una tal modificación implica. Pero sí debemos señalar que, después de las resoluciones del Consejo de Seguridad citadas, todas las condiciones que hemos citado como claramente aceptadas y delimitadas por la jurisprudencia y la doctrina parecen dudosas, apareciendo problemas tanto sobre el objetivo de la legítima defensa, como sobre su duración y los supuestos admisibles. Mientras en la interpretación clásica la legítima defensa se ejerce contra el Estado autor de la agresión, con esta ampliación se ejercería también contra la organización terrorista, entidad que carece de territorio. Esto supone que se puede utilizar la fuerza contra el territorio del Estado que preste asistencia, apoyo o abrigo a una organización terrorista, lo que constituye, en principio, una violación de la soberanía del Estado. Violación que se justificaría por ayudar o instigar a grupos terroristas, en otras palabras, por violar el Derecho internacional, ya que todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos terroristas contra otro Estado, así como de impedir que en su territorio se realicen actos de preparación de tales actos, tal y como ha sido reconocido en diversos

textos¹¹. De este modo, la ayuda al terrorismo internacional equivaldría a un “ataque armado” que legitimaría el uso de la fuerza en legítima defensa.

Naturalmente, este discurso plantea aún más problemas: ¿qué Estado o grupo de Estados podría ser objeto de la reacción en legítima defensa por parte del Estado víctima? De todos es sabido que la red de terroristas que organizó y perpetró los ataques terroristas del 11 de septiembre estuvo preparándose y entrenándose en diversos Estados (incluida España) para conseguir su propósito.

Parece lógico pensar que la legítima defensa no puede ejercerse, en un caso como éste, contra todos los Estados donde se han realizado actos de preparación. Entonces, ¿cuáles son los criterios para delimitar los Estados contra los cuales sería legítimo utilizar la fuerza?

Por otra parte, ¿qué ocurre con el requisito de la inmediatez de la legítima defensa frente a un ataque terrorista? Si el Estado víctima deja transcurrir el tiempo antes de reaccionar, conforme a la lógica de la Carta, la legítima defensa ¿no debería ser sustituida por la “acción colectiva” bajo la autoridad del Consejo de Seguridad? Si el Estado víctima del ataque terrorista reacciona recurriendo a la fuerza armada sin inmediatez no estamos ante legítima defensa, sino ante “represalias armadas”; y éstas están prohibidas por el Derecho internacional.

Finalmente, en la concepción de la Carta, la acción en legítima defensa debe finalizar bien con el cese de la agresión, bien cuando el Consejo de Seguridad se ocupe de la cuestión y adopte las medidas necesarias. Pero en esta ampliación del concepto de legítima defensa, la duración de la misma no queda claramente establecida. Si no se vincula a la acción del Consejo de Seguridad, ¿cuándo termina?

De esta forma, la reacción de los Estados Unidos frente a Afganistán después de los acontecimientos del 11 de septiembre y la justificación de los Estados miembros del Consejo de Seguridad, podría interpretarse bien como una ampliación del sentido de la legítima defensa (con la flexibilización o incluso desaparición de varios de sus requisitos) o bien como una ampliación de las excepciones a la prohibición del uso de la fuerza reconociendo el derecho a adoptar represalias armadas en determinados casos.

Con estos argumentos no nos estamos refiriendo, exclusivamente y en general, a las relaciones de poder en la sociedad internacional, ni siquiera al contenido de la legítima defensa en el Derecho internacional general, al margen de la carta, sino a la interpretación misma de la Carta, a las modificaciones posibles del texto de la Carta, en otras palabras, al “fortalecimiento de las Naciones Unidas a fin de que la Organización pueda proporcionar seguridad colectiva para todos en el siglo XXI”, que era la función encargada al Grupo de Alto Nivel.

¹¹ Sirva a título de ejemplo, la *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas* contenida en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970.

Pero en el informe del Grupo no aparece ninguna referencia a esta cuestión. Ausencia que es mas grave en un momento que puede ser calificado de “tendencia normativa” en la modificación de la Carta y en el que, por tanto, un pronunciamiento en informes de este tipo puede ayudar a evitar la consolidación de acciones que, en lugar de fortalecer el papel de las Naciones Unidas, sólo tienden a su debilitamiento.

Esta ausencia de referencia a estas cuestiones es aún más grave si tenemos en cuenta las referencias que sí se hacen. Así, si la primera precisión que queríamos realizar respecto de la legítima defensa se refería a la consideración de los ataques terroristas, la segunda se refiere a la legítima defensa preventiva. En este punto sí hay un pronunciamiento del Grupo en el Informe. Así, aunque al iniciar el análisis del artículo 51 reconoce que “el texto de este artículo es restrictivo”¹², añade: “Sin embargo, según un principio de derecho internacional bien establecido, el Estado amenazado puede recurrir a la acción militar siempre que la amenaza de agresión sea inminente, no haya otro medio de impedirlo y la acción sea proporcional”¹³ ¡Menos mal que el texto del artículo es restrictivo!

Es cierto que el informe procura alejarse de las posturas más radicales defensoras de la legítima defensa preventiva en sentido amplio. En palabras del Grupo: “El problema se plantea cuando la amenaza no es inminente pero se puede aducir que es real como ocurriría, por ejemplo, con la adquisición, con un propósito presuntamente hostil, de la capacidad necesaria para fabricar armas nucleares... ¿Puede un Estado aducir en esas circunstancias, sin recurrir al Consejo de Seguridad, el derecho de actuar anticipadamente en legítima defensa no sólo para evitar una amenaza inminente o próxima sino también para prevenir una amenaza que no sea inminente ni próxima?... La respuesta en pocas palabras es que si existen buenos argumentos para una acción militar preventiva y buenas pruebas que los corroboren hay que presentarlos al Consejo de Seguridad, que puede autorizar esa acción si decide hacerlo. Si el Consejo de Seguridad decide no hacerlo, por definición habrá tiempo para estudiar otras estrategias, entre ellas la persuasión, la negociación, la disuasión y la contención, antes de volver a la opción militar... A quienes esa respuesta suscita impaciencia hay que decirles que, en un mundo lleno de amenazas que se consideran posibles, el riesgo para el orden mundial y para la norma de la no intervención en que sigue basándose simplemente es demasiado grande como para aceptar la legitimidad de la acción preventiva unilateral, en contraposición a la aprobada colectivamente. Dejar que uno lo haga es dejar que lo hagan todos”¹⁴.

Estamos completamente de acuerdo con los argumentos aquí expresados sobre la exclusión de la legítima defensa frente a amenazas que pueden ser “reales” pero no “inminentes”. Y nos parece muy importante que el Grupo se haya pronunciado expresamente sobre esta interpretación para evitar que pueda ser considerada una modificación *de facto* de la Carta de acuerdo con la práctica más reciente, en especial el caso de la agresión británico-estadounidense a Iraq en 2003.

¹² A/59/565, par. 188

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibid., párrafos 188-191

Pero no podemos dejar de lamentar la primera parte de la argumentación del Grupo. En nuestra opinión, la postura defensora de la legítima defensa frente a un ataque inminente está lejos de estar “bien establecida”. Reconocemos, no obstante, que la cuestión es discutida.

En nuestra opinión, el punto de partida del análisis debe ser el texto de la Carta. Y en este punto, pensamos que no hay duda: el texto del artículo 51 exige la previa existencia de un “ataque armado” (“agresión armée”, “armed attack”) y, como demostró claramente Hans Kelsen, la elección de estos términos no se debe al azar¹⁵. El carácter restrictivo de la disposición señalado por el Informe, debe llevar a la interpretación de que si se ha hecho referencia a un “ataque armado” como única causa, se han excluido las otras causas: *inclusio unius fit exclusio alterius*.

Si el sentido de los términos es claro, lo mismo puede decirse del objeto y fin del art. 51 y de la Carta en general. El fin último de la Carta es de forma explícita limitar al máximo el recurso unilateral a la fuerza armada por parte de los Estados en las relaciones internacionales a fin de “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”, instaurando un sistema de seguridad colectiva frente a las amenazas que pudieran aparecer. De esta forma es la legítima defensa preventiva y no su prohibición lo que va en contra del objeto y fin de la Carta.

Además, el sentido de los términos empleados y el objeto y fin de la Carta se ven confirmados por los trabajos preparatorios, donde la hipótesis de la legítima defensa preventiva fue examinada y firmemente rechazada, especialmente (curiosidades de la Historia) por los Estados Unidos de América¹⁶.

Por último, ¿cómo conciliar la legítima defensa preventiva con los requisitos de proporcionalidad o necesidad?

No obstante, somos conscientes que, tanto una corriente doctrinal importante, como la toma de posición de algunos Estados, son favorables a lo que el profesor Casanovas y La Rosa prefiere calificar como una “legítima defensa anticipada” en lugar de “preventiva”¹⁷. Pero no creemos, en ningún caso, que la misma suponga el “fortalecimiento de las Naciones Unidas a fin de que la Organización pueda proporcionar seguridad colectiva para todos en el siglo XXI”. Y menos aún que esta finalidad se logre afirmando que no es necesario reformar el art. 51 de la Carta porque está aceptada la legítima defensa ante ataques inminentes aunque éstos no se hayan llevado a cabo todavía. Esta afirmación implica que no es necesario reformar formalmente la Carta para aceptar la legítima defensa anticipada o preventiva porque ya ha sido modificada de facto en ese sentido y, por tanto, mantener el texto actual implica reconocer la modificación. La verdad es que el Grupo de Alto Nivel nos ha dejado a los defensores del texto original de la Carta en una difícil posición.

¹⁵ Kelsen, H.: *The Law of the United Nations*, Londres, Stevens&Sons, 1950, pp. 797 y ss.

¹⁶ Ver: *UNCIO*, vol. 11, pp. 72-73, así como Department of State, USA: *Foreign relations of the United States: Diplomatic Papers – 1945*, Washington, 1967, pp. 709 y 818

¹⁷ *Op. cit.*, p. 918

4. Del derecho de intervención humanitaria a la obligación de proteger

En el marco de la dinámica evolutiva de la Carta durante los últimos años, el Informe se preocupa también del debate producido desde el inicio de la década de los años 90 del siglo pasado relativa al polémico “derecho de ingerencia humanitaria” y sus relaciones con el principio de no intervención establecido en el art. 2-7 de la Carta, tantas veces invocado sobre todo en el periodo de la guerra fría, así como con el principio de la soberanía de los Estados.

El Grupo opta de forma manifiesta por apoyar el, en nuestra opinión, excelente y equilibrado Informe de la Comisión Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados sobre “La responsabilidad de proteger”¹⁸.

Como es sabido, este informe responde de una iniciativa del Gobierno de Canadá ante el elocuente llamamiento a la comunidad internacional realizado por el Secretario General Kofi Annan, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1999, y de nuevo en 2000, para que tratara de alcanzar, de una vez por todas, un nuevo consenso sobre estos problemas, y de “forjar una unidad” respecto de ciertas cuestiones fundamentales de principio y procedimiento, que él mismo planteó de forma directa y rotunda: “...si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda o Srebrenica y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?”¹⁹

En respuesta a este llamamiento del Secretario General, el Gobierno del Canadá, junto con un grupo de importantes fundaciones, anunció a la Asamblea General en septiembre de 2000 el establecimiento de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE). Se pidió a esta Comisión que dilucidara las diversas cuestiones de tipo jurídico, moral, operacional y político incluidas en el debate, que recabara en todo el mundo la mayor variedad posible de opiniones y que preparara un informe que ayudara al Secretario General y a las demás partes interesadas a encontrar nuevos puntos de coincidencia²⁰.

Compartimos plenamente la opción del Grupo de Alto Nivel de apoyarse en las conclusiones de este Informe²¹. Reconociendo la ineficacia del Consejo de Seguridad a la hora de hacer frente a tantos desastres humanitarios que han tenido lugar en diferentes partes del mundo, creemos que había que potenciar ese reconocimiento cada vez mayor de que el problema no es el derecho de “intervenir” (que está prohibido por la Carta) sino la “obligación de proteger”. Obligación que nace cuando existen violaciones u homicidios en masa, depuración étnica mediante el terror y expulsión por la fuerza o

¹⁸ El texto en español puede consultarse en: <http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>

¹⁹ *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Informe del Secretario General presentado para la Cumbre del Milenio*, el 27 de marzo de 2000 (A/54/2000), par. 216

²⁰ Ver el Informe, pp. vii y viii

²¹ Las consideraciones del Grupo al respecto se encuentran en los párrafos 199 a 203 del Informe (A/59/565)

cuando los ciudadanos de un Estado mueren de hambre o están expuestos a enfermedades graves. Obligación que incumbe a “todos” los Estados, lo que se traduce en una primera obligación del Estado territorial donde se producen los hechos y en una obligación subsidiaria de la Comunidad Internacional que debe actuar cuando el gobierno del Estado territorial no ejerce su responsabilidad de proteger a sus ciudadanos porque no puede o no quiere hacerlo. Y obligación que comprende un proceso que va de la prevención y la respuesta a la violencia de ser necesaria a la reconstrucción de sociedades devastadas. En palabras del Grupo de Alto Nivel, “lo primordial debe ser ayudar a que se ponga término a la violencia, sea por conducto de la mediación o de otro mecanismo, y proteger a la población con medidas tales como el envío de misiones humanitarias, de derechos humanos o de policía. La fuerza, si hay que usarla, debe constituir un último recurso”²².

El Grupo afirma una dinámica evolutiva de reconocimiento de esta obligación y concluye con su aprobación de “la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir”²³.

En nuestra opinión, es esta una modificación de la Carta que se está consolidando a través de la práctica de la Organización, confirmando lo que señalábamos en la primera parte de este trabajo de que, al margen de los procedimientos de modificación y revisión de la Carta de los arts. 108 y 109 de la Carta, la dinámica evolutiva de la sociedad internacional y de la organización internacional más representativa de la misma ha ido poniendo en marcha a lo largo del tiempo un proceso de revisión “de facto” de la Carta.

Ahora bien, este proceso de revisión fáctica implica, por seguridad jurídica, una necesaria regulación. La afirmación de la aceptación de un nuevo principio es positiva y no necesitaría una reforma formal de la Carta. Pero la aceptación de esa “responsabilidad internacional colectiva de proteger” pensamos que sí debería ser regulada formalmente estableciendo expresamente, en primer lugar, que se trata de una obligación colectiva de la Comunidad internacional que sólo puede ser ejercida de forma colectiva y no de forma unilateral por parte de sus Estados miembros y, en segundo lugar, en qué circunstancias la Comunidad internacional podría ejercer ese deber de proteger.

En este sentido, en nuestra opinión, el Grupo ha sido parco en su postura, limitándose a “aprobar la norma que se está imponiendo” sin hacer propuestas de incorporación del principio y de su regulación en la Carta.

²² A/59/565, par. 201

²³ Ibidem, par. 203

5. Propuesta de reforma del Consejo de Seguridad

Entre las reformas formales de la Carta que el Grupo propone se encuentra la de fortalecer la Oficina del Secretario General para cuestiones de paz y seguridad²⁴, la reforma de la Comisión de Derechos Humanos, ampliándola para que sea universal, creando además un Consejo o grupo asesor de apoyo a la Comisión de Derechos Humanos en su labor²⁵, considerando también la posibilidad de convertir la Comisión en un “Consejo de Derechos Humanos” que no estuviera subordinado al Consejo Económico y Social, sino que fuera un órgano creado en virtud de la Carta y tuviera la consideración de órgano principal de la Organización²⁶.

Pero, sin minimizar en absoluto la importancia de algunas de estas propuestas, dado el objeto de las reflexiones de este trabajo, nosotros vamos a centrar nuestra atención en la reforma que el Grupo propone para el Consejo de Seguridad.

En síntesis, la propuesta consiste en la ampliación del Consejo de Seguridad, aumentando de 15 a 24 el número de Estados miembros. El informe sugiere dos modelos de ampliación. Ambos modelos tienen un punto de partida común: la convicción de que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad no renunciarán de su derecho de veto, ni están dispuestos a compartir este privilegio con otros Estados. Por ello, ninguno de los modelos propuestos contempla la posibilidad de modificar ni aumentar el derecho de veto²⁷.

Las propuestas del grupo se inspiran en gran medida en el resultado de los trabajos llevados a cabo durante los últimos años por el *Grupo de Trabajo de composición abierta sobre la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el incremento del número de sus miembros y otras cuestiones relacionadas con el Consejo de Seguridad* creado por la Asamblea General a través de la resolución 48/26, de 3 de diciembre de 1993, aprobada por consenso. No obstante, como era de esperar, el Grupo ha realizado una simplificación y síntesis de las complejas propuestas y contrapropuestas presentadas en dicho grupo de trabajo durante más de 10 años.

El primer modelo propuesto —denominado modelo (A) — contempla la creación de seis nuevos puestos permanentes, especificando que dichos miembros no tendrían derecho de veto, más tres nuevos puestos no permanentes de la misma duración y carácter que los actuales, es decir, un mandato de dos años no renovables.

El segundo modelo —modelo (B) — crearía una nueva categoría de ocho puestos no permanentes pero con un mandato de cuatro años renovables, y un nuevo puesto no permanente de duración y carácter igual a los actuales.

²⁴ Ibidem, par. 295 y 296

²⁵ Ibidem, par. 285-287

²⁶ Ibidem, par. 291

²⁷ Ibidem, par. 256

Parece razonable que, debido al aumento del número de miembros en la Organización, se aumente también el número de miembros en el Consejo de Seguridad. Ello no supone ninguna novedad: la primera reforma de la Carta tuvo ese objetivo y contenido, ampliándose, tras un importante incremento del número de miembros de la Organización, el número de miembros del Consejo de Seguridad de 11 a 15²⁸.

Así pues, la reforma propuesta por el Grupo no es ni revolucionaria ni novedosa y, en nuestra opinión, a la luz de los debates habidos en el seno del Grupo de Trabajo *ad hoc* de la Asamblea General y de las posiciones públicamente mantenidas hasta la fecha por los Estados, cualquiera de los dos modelos por los que se opte puede ser viable, en la medida en que la cuestión más problemática no se modifica: el derecho de veto de los actuales miembros permanentes.

Tras los numerosísimos intentos, todos ellos frustrados, de limitar o eliminar el derecho de veto presentados desde el origen de la Organización²⁹, la propuesta de reforma del Consejo que ahora se presenta se recubre de “realismo” intentando, de esta forma, que pueda ser aceptada más fácilmente tanto por los que tienen el poder de “vetarla”, como por los que pretenden un mayor protagonismo en su seno.

En nuestra opinión, sin negar que una ampliación de los miembros del Consejo de Seguridad lo haría posiblemente más representativo y, tal vez, algo más democrático—dependiendo esta afirmación del concepto de democracia que se baraje—, aumentando así la legitimidad de sus decisiones, también habría que preguntarse si el aumento del número de miembros supondrá mayor eficacia del Consejo de Seguridad y, por tanto, de la Organización.

Ciertamente lo dudamos mucho y no sólo porque la anterior ampliación no produjo ese efecto, sino también porque partimos de la convicción de que cualquier reforma para mejorar la eficacia de la Organización exige el “compromiso político” de los Estados de cumplir las disposiciones y alcanzar los objetivos de la Carta.

²⁸ Reforma que no se ceñía al número de miembros del Consejo de Seguridad, sino también, lógicamente, a la determinación de la mayoría necesaria para adoptar acuerdos (que pasó de 7 a 9). Igualmente se amplió el número de miembros del Consejo Económico y Social. Esta reforma de los arts. 23, 27 y 61 de la Carta fue aprobada por la Asamblea General a través de sus resoluciones 1991 (A) (relativa al Consejo de Seguridad y aprobada por 97 votos a favor, 11 en contra y 4 abstenciones) y 1991 (B) (relativa al Consejo Económico y Social y aprobada por 96 votos a favor, 11 en contra y 5 abstenciones), y presentada a los miembros de las Naciones Unidas para su ratificación. La reforma, conforme al art. 108 de la Carta, entró en vigor el 31 de agosto de 1965, tras obtener la ratificación de dos tercios de los miembros, incluidos entre ellos los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Debe señalarse que en 1971 se reformó de nuevo el art. 61 de la Carta aumentando el número de miembros del Consejo Económico Social hasta los 54 miembros actuales. En esta ocasión no se amplió el número de miembros del Consejo de Seguridad.

²⁹ Desde el primer periodo de sesiones de la Asamblea General hubo propuestas para proceder a la revisión de la Carta, y la mayoría iban encaminadas a la reforma del derecho de veto en el Consejo de Seguridad (véase *Repertorio de la práctica de las Naciones Unidas*, vol. V, 1956, pp.420-423, par.14 y ss.)

Podría pensarse que la entrada en el Consejo de Seguridad de Estados poderosos como Alemania, India o Japón pudiera influir en las decisiones de los miembros permanentes y, de algún modo, frenar la utilización del veto en alguna ocasión. Pero ¿se puede asegurar que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad con derecho de veto lo utilizarán menos por el simple hecho de que haya una mayor representatividad en dicho órgano? Definitivamente creemos que no. La práctica de la Organización nos ha demostrado que el veto ha sido utilizado cada vez que los Estados con derecho a él lo han considerado conveniente para defender sus intereses sin preocuparse si era o no lo mejor para la Organización.

Además, la práctica más reciente nos muestra que ante el peligro de un posible veto, algunos Estados no han dudado en actuar al margen de la Organización como ha sido demostrado, en el caso más reciente, por la intervención del Reino Unido y de los Estados Unidos en Iraq al que debe añadirse el precedente próximo de la intervención, a través de una organización regional, de esos mismos Estados y sus aliados en Kosovo.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Es fácil decir que la Organización de las Naciones Unidas no responde a las necesidades de la sociedad internacional del siglo XXI. En nuestra opinión, esta afirmación ha sido hecha, con demasiada frecuencia, sin reflexionar “seriamente” sobre las causas de esa “ineficacia”.

La Carta no es un documento perfecto. Todas las obras humanas son susceptibles de ser mejoradas. Pero debe admitirse que a lo largo de estos 60 años ha demostrado ser lo suficientemente flexible como para ir adaptándose a la evolución de la circunstancias.

Así, la práctica de la Organización demuestra, de una parte, que un número no despreciable de las disposiciones de la Carta no se ha aplicado nunca y, por otra parte, que la Organización ha experimentado cambios, no sólo en su modo de actuar, sino también en la manera de entender y ejercitar sus competencias, debiendo admitir que, al margen de los procedimientos de reforma previstos en los arts. 108 y 109, hay en marcha un proceso “fáctico” de revisión de la Carta.

Si las Naciones Unidas no han respondido en muchos sentidos a las esperanzas de sus fundadores, pensamos que se impone una profunda reflexión acerca de las causas.

En nuestra opinión, antes de iniciar la reforma de un texto es necesario demostrar que dicho texto no es el adecuado a las circunstancias actuales, pero ello exige la plena aplicación de todas las disposiciones de la Carta.

El Grupo se ha centrado en describir la aparición de los nuevos peligros y amenazas que tiene hoy la comunidad internacional. También formula recomendaciones y hace algunas propuestas de reforma. Sin embargo, echamos de menos que no haya

profundizado sobre aquellas disposiciones de la Carta que nunca han sido aplicadas para recomendar, bien su utilización o bien su modificación.

A diferencia de la orientación general de las recomendaciones y propuestas del Grupo de Alto Nivel, nosotros no creemos que las causas principales de la “ineficacia” de la Organización se deban al personal al servicio de la misma, ni que la solución fundamental sea el aumento del número de órganos —con independencia de que ambas cosas pueden “ayudar” a una mayor eficacia—. En nuestra opinión la causa principal de la ineficacia y la solución a la misma radica en la voluntad de los Estados miembros de observar las disposiciones de la Carta y los propósitos y principios en ella contenidos y a los que en su día se comprometieron.

Porque, ¿se puede asegurar que las propuestas de reforma, si llegaran a aceptarse, se van a respetar más que las disposiciones hasta ahora sistemáticamente ignoradas?

El cambio, el verdadero fortalecimiento de la Organización, radica en “modificar” la mentalidad de los responsables de los Estados miembros en el sentido que manifestó el Presidente de los Estados Unidos, Harry Truman, en su discurso ante la última sesión plenaria de la conferencia de San Francisco, cuando afirmó: “Todos tenemos que reconocer, por poderosos que seamos, que debemos renunciar a hacer siempre lo que se nos antoje”

Solo entonces, cuando la voluntad política de los Estados miembros sea la de observar el compromiso que contrajeron con las Naciones Unidas, tiene sentido empezar a considerar una modificación del texto constitucional si éste se revela ineficaz.

Como señala el Informe del Grupo de Alto Nivel comentando algunos de los fracasos más trágicos de las Naciones Unidas en los últimos años: “Si dos acuerdos de paz, el Acuerdo de Bicesse de 1991 para Angola y el Acuerdo de Arusha de 1993 para Rwanda, se hubieran aplicado con éxito, el número de víctimas de la guerra en el decenio de 1990 se habría reducido en varios millones. Si el Consejo de Seguridad hubiera estado verdaderamente empeñado en consolidar la paz en el Afganistán a comienzos del decenio de 1990, habría sido posible salvar más vidas humanas, los talibanes tal vez nunca habrían llegado al poder, y Al-Qaida podría haber sido privada de su refugio más importante”³⁰. En otras palabras, si hubiera habido verdadera voluntad política de los Estados miembros, en especial de los miembros permanentes, en cumplir las responsabilidades asumidas en el marco de la seguridad colectiva, sin necesidad de modificar la Carta se hubiera evitado que varios millones de personas murieran asesinadas y, tal vez, el problema del terrorismo internacional como amenaza a la seguridad colectiva sería mucho menor.

³⁰ Par. 86

En todo caso, estamos de acuerdo con que el mundo ha cambiado mucho desde 1945, la dinámica evolutiva de las relaciones internacionales ha implicado también una dinámica evolutiva de las Naciones Unidas que, sin duda, convendría consolidar y clarificar en una reforma. Además, es cierto que hoy hay nuevas amenazas inimaginables por los padres fundadores de la Carta. Nosotros no consideramos que la Carta no deba ser reformada. Nuestra crítica se dirige a las reflexiones y propuestas realizadas para esa reforma.

Frente a aquellos que afirman que “el fetichismo de la Carta deberá, de una manera o de otra, ser abandonado en un plazo más o menos breve”, pensamos que tiene razón el profesor Joe Verhoeven cuando responde que, si debe ser abandonado, será necesario al menos saber en beneficio de quién y en nombre de qué³¹.

³¹ “Les attentats du 11 septembre 2001 et le droit international - Les étirements de la légitime défense » *AFDI*, 2002, p. 80