

**UN MOMENTO CRUCIAL EN LA
HISTORIA DEL DERECHO INTERNACIONAL:
LA ELABORACIÓN DE LAS NORMAS PARA
EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y
SEGURIDAD INTERNACIONALES¹**

**María de los Ángeles Cano Linares²
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid**

Resumen: En el mundo global actual, las reglas de coexistencia de los Estados que forman la actual comunidad internacional tienen su origen en las decisiones adoptadas en 1945. El sistema de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional no se comprende si no se investigan los debates sobre la elaboración de la Carta de las Naciones Unidas, así como los esfuerzos negociadores sobre ese texto.

Palabras clave:: Mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, Pacto de la Sociedad de Naciones, Carta de las Naciones Unidas, prohibición del uso de la fuerza, seguridad colectiva.

Abstract: Le monde global de nos jours, les règles de coexistence des États qui conforment l'actuelle Communauté internationale trouvent leur origine dans les décisions adoptées en 1945. En effet, le système de maintien de la paix et la sécurité internationale ne peut être compris que si l'on recherche les débats sur l'élaboration de la Charte des Nations Unies ainsi que tous les efforts de négociation sur son texte. Au contexte socio-politique de l'époque, tellement décisifs sur le résultat final, s'ajoute l'expérience de la Société des Nations. Leur

¹ Artículo remitido el día 30 de julio de 2010; aceptado el 1 de septiembre de 2010.

² angeles.cano.linares@urjc.es

examen est nécessaire pour comprendre, la réalité juridique d'aujourd'hui.

Key words: maintenance international peace and security, League of Nations Covenant, United Nations Charter, threat or use of force interdiction, collective security.

1.- Consideraciones iniciales

Con seguridad, el marco actual de convivencia entre los Estados que conforman la Comunidad internacional es consecuencia de las decisiones que, en 1945, se adoptaron en relación con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Los antecedentes y los debates al hilo de la elaboración de la Carta de las Naciones Unidas *forman parte hoy de la historia jurídica* que exige continuas revisiones y análisis con la finalidad de conocer intensamente la realidad jurídica en cuestión y de extraer, en la medida de lo posible, aquellas consecuencias que se derivan para el derecho en vigor.

Entre los condicionantes socio-históricos en la elaboración de la Carta de las Naciones Unidas podemos recordar, aunque sea de manera sucinta, el contenido del Pacto de la Sociedad de Naciones. En efecto, a primeros del siglo XX, por primera vez se estimó que el ideal del mantenimiento de la paz debía primar sobre la consideración de la guerra como forma suprema de autotutela. Este ideal se plasmó, como se sabe, en la parte primera del *Tratado de Paz de Versalles*, de 28 de junio de 1919, firmado entre las Potencias vencedoras y Alemania, que instituyó la Sociedad de Naciones³.

La idea de fondo era simple. Si la guerra es el resultado de los intereses contrapuestos de los Estados, cristalizados en una controversia, ésta debe procurar arreglarse por medios pacíficos. Por tanto había que *potenciar los procedimientos pacíficos* para reducir al máximo la posibilidad de enfrentamiento armado, estableciendo un

³Sobre los efectos de la Sociedad de Naciones en la sociedad internacional, Vid. A. TRUYOL Y SERRA, *La sociedad internacional*, Alianza Editorial, Madrid, 1974, pp. 81-85.

mecanismo institucionalizado que los facilitara, con posibilidad de reacción institucionalizada en caso de incumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados miembros. Sin embargo, el Pacto de la Sociedad de Naciones *no prohibió taxativamente la guerra*. En aquel momento histórico sólo se alcanzó a limitar su ejercicio, sometiéndolo a unos requisitos.

En esencia, el sistema del Pacto consistía en que los Estados miembros estaban obligados a someter cualquier conflicto al arreglo arbitral o judicial. Asimismo, podía ser sometido a la consideración del Consejo, quedando prohibido tanto el recurso a la guerra hasta tres meses después de la correspondiente decisión de algunos de ellos, como la guerra contra los Estados que hubieran procedido de este modo.

No obstante, los Estados parte en la controversia podían transferir el asunto del Consejo a la Asamblea. Ahora bien, en caso de guerra emprendida por un Estado miembro en violación de las disposiciones del Pacto, el artículo 16⁴ de éste establecía que se consideraría *ipso facto* como si hubiera cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Sociedad y estos se obligaban a romper inmediatamente con él todas las relaciones comerciales o financieras, a interrumpir toda clase de relaciones entre sus nacionales y los del Estado infractor, y a suspender todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales de ese Estado y los de todos los demás Estados fueran o no miembros de la Sociedad.

En este caso, el Consejo recomendaría a los diversos gobiernos interesados los efectivos militares, navales o aéreos con que los miembros de la Sociedad habrían de contribuir respectivamente a las fuerzas armadas destinadas a hacer respetar los compromisos de la Sociedad. Los Estados miembros tomarían las medidas necesarias para facilitar por su territorio el tránsito de las fuerzas de cualquier miembro de la Sociedad que participase en una acción común.

Respeto a las medidas del artículo 16 del Pacto, G. SCELLE señaló que las mismas eran tanto preventivas como

⁴ L. GARCÍA ARIAS, *Corpus Iuris Gentium*, Zaragoza, 1968.

represivas y que éste no preveía sanciones propiamente dichas en su párrafo cuarto y que tanto el artículo 16 como el 11 eran igualmente omnivalentes y que, en ningún modo, está fundada la distinción entre procedimiento preventivo y sancionador⁵.

El Consejo de la Sociedad era un órgano político cuyas decisiones⁶ se adoptaban por unanimidad, lo que no favorecía en absoluto el ejercicio de sus funciones⁷. Por lo demás, y pese a la importancia concedida al arreglo jurisdiccional en la solución de controversias y a la creación de un órgano judicial, el *Tribunal Permanente de Justicia Internacional*, no se consiguió implantar el recurso obligatorio al mismo en caso de desacuerdo susceptible de provocar una ruptura de la paz.

En cualquier caso, el Pacto, por sus defectos, por su incorrecta aplicación o su no aplicación⁸, fue incapaz de impedir el estallido de la Segunda Guerra Mundial, circunstancia histórica que determinó *el segundo intento institucional de mantenimiento de la paz en la Sociedad Internacional*. En definitiva, en palabras de DE

⁵ G. SCELLE, *Théorie et pratique de la fonction exécutive en Droit international*, *R. des C.*, t. 55 (1936-I), p. 147.

⁶ La naturaleza de sus decisiones resultó pronto controvertida, pues aunque G. SCELLE defendió la obligatoriedad de las mismas, esa no fue la interpretación mayoritaria ni de los Estados ni de la doctrina de la época ni la posterior pues como señala este autor el esfuerzo de todos ellos tendió hacia a la interpretación más estricta. Cfr., G. SCELLE: *Règles Générales du Droit de la Paix*, *R. des C.*, t. 46 (1933-IV), pp. 400 y 484. En este sentido, por ejemplo, SAVIOLI aborda el problema de la competencia exclusiva del Estado en *Règles générales du droit de la paix*, *R. des C.*, t. 46, (1933-IV), p. 63.

⁷ De acuerdo con G. SCELLE, el Consejo ejercía la acción ejecutiva en sus tres fases principales: el mantenimiento del orden público y de la seguridad material (prevención de conflictos); la realización de las situaciones jurídicas legales (garantía de la seguridad jurídica) y los actos de sanción material o vías de ejecución, Cfr., *Théorie et pratique cit*.

⁸ Como se ha dicho, "No fueron las imperfecciones del texto del Pacto por lo que sucumbió la Sociedad de Naciones. Fue más bien debido al espíritu que presidió su aplicación, mejor su no aplicación," G. KAECKENBEECK, *La Charte de San Francisco dans ses rapports avec le Droit international*, *R. des C.*, t. 70 (1947-I), p.128.

VISSCHER⁹, la Sociedad de Naciones vivió en un estado de permanente transacción entre las prácticas tradicionales de las grandes potencias y el ideal, generoso pero abstracto y lejano de sus promotores.

En esta línea, J. A. PASTOR RIDRUEJO con ocasión del fracaso básico de la Sociedad de Naciones afirma que “no hay que culpar tanto a ella como a los Estados, participantes o no, pues el éxito de cualquier organización intergubernamental depende, en último análisis, de la voluntad política de los Estados miembros e incluso de los no miembros; de los Estados miembros porque son ellos los que determinan la actuación de la organización, y de los Estados no miembros pues su ausencia puede minar asimismo la capacidad de acción de aquélla”¹⁰.

Pero lo que más interesa en este trabajo es que el “fracaso” de la Sociedad de Naciones llevó a ese nuevo intento de establecer un marco permanente para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que, finalmente, se plasmó en la elaboración de la Carta de la Naciones Unidas que más de sesenta años después sigue en vigor, lo que hace que la paz en el mundo dependa, hoy igual que ayer, de las normas que se adoptaron entonces.

2. La posición de los promotores de la Carta y de la Organización de las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz

La *Carta Atlántica* adoptada por el Presidente de EE.UU., D. Roosevelt, y el Primer Ministro británico, M. Churchill, y que representó, en palabras de G. KAECKENBEEK, “la primera luz de esperanza ofrecida a una humanidad que había creído perder toda razón para seguir esperando”¹¹, con el rechazo tanto de la política de conquista como del uso de la fuerza armada en aras de la seguridad, y la cooperación para el progreso, la seguridad y la libertad, fue el germen para la *Declaración de las Naciones Unidas*. En este acto

⁹ Cf. Ch. DE VISSCHER: *Cours Général de Principes de Droit International Public*, *R. des C.*, t. 86 (1954-II), p. 464.

¹⁰ Cf. J. A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones internacionales*. Tecnos, 9ª ed. Madrid. 2003, pp. 692-693.

¹¹ G. KAECKENBEEK, *loc. cit.*, p. 117.

político, firmado en Washington el 1 de enero de 1942, 23 Estados se comprometieron a poner en común sus recursos para la liberación del mundo. Más tarde, el 30 de octubre de 1943, en la *Declaración de Moscú*, apareció ya muy claro el acuerdo de los cuatro Ministros de Asuntos Exteriores de Estados Unidos, Gran Bretaña, U.R.S.S. y China para continuar en tiempos de paz la cooperación surgida en tiempos de guerra y satisfacer la necesidad de un sistema de seguridad colectiva general a través una organización internacional fundada en el principio de igualdad soberana de todos Estados amantes de la paz, y abierta tanto a grandes como a pequeños. El artículo 4 de *esta Declaración* señala ya los rasgos esenciales de la Organización, igualdad soberana de los Estados pacíficos, el vínculo con las circunstancias de la guerra y *el acento en las cuestiones de paz y seguridad internacionales*¹².

En *Dumbarton Oaks* se elaboró, conjugando los intereses de los cuatro Estados promotores, el borrador de la futura organización. No quedó, sin embargo, resuelto el problemático sistema de voto en el Consejo de Seguridad. Puesto que en la *Conferencia de Yalta* (Crimea) se alcanzó un principio de acuerdo al respecto¹³, en la misma se decidió la convocatoria de una Conferencia de plenipotenciarios. Ésta habría de comenzar el 25 de abril de 1945 en San Francisco, y tendría la misión de elaborar, sobre la base de la propuesta de *Dumbarton Oaks*, y los encuentros oficiosos ya celebrados, la Carta de la proyectada Organización.

En esta línea, la intención de los inspiradores de la Carta era, en palabras de uno de ellos, el Presidente estadounidense Roosevelt, “We are not thinking of a super State with its own police forces and other paraphernalia of coercitive power. We are seeking effective agreement and arrangements through which the nations would maintain, according to their capacities, adequate forces to meet

¹²Ch. CHAUMONT, *L' O.N.U.*, París, 1957, 14^a ed. 1994.

¹³ El acuerdo definitivo sobre la el modo de adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad quedó finalmente resuelto en la Conferencia de Yalta, celebrada del 4 al 11 de febrero de 1945 en dicha localidad, sita en la península de Crimen (Ucrania). En ella participaron Roosevelt, Stalin y Churchill, consagrando la regla de la unanimidad entre los miembros permanentes para la adopción de decisiones de fondo en el Consejo de Seguridad. Cf. J. A. PASTOR RIDRUEJO, *op. cit.*, pp. 679-680.

the needs of preventing war and of making impossible deliberate preparations for war, and to have such forces available for joint action when necessary”¹⁴.

Por su parte, los Estados latinoamericanos, que representaban 21 de los 51 miembros participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas de la Organización Internacional, mantuvieron una reunión preliminar, durante los meses de febrero y marzo, en Chapultepec (Méjico), bajo el título de “Conferencia interamericana sobre los problemas de la paz y la guerra entre las Naciones” para “fomentar la cooperación entre las naciones y garantizar la paz y seguridad”, con el fin de aunar posiciones ante la Conferencia de San Francisco, que se tradujeron en algunas importantes incorporaciones al texto del tratado. La posición de este grupo regional quedó expuesta por el delegado de Argentina en la Conferencia de San Francisco al afirmar que el Acta de Chapultepec expresaba la posición de las Naciones americanas frente a Organización, entendiendo que no se trataba de un sistema ideal de organización que satisficiera a todos, pero que tenía en cuenta factores reales al atribuir al grupo de potencias victoriosas la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la futura paz¹⁵.

En la propuesta presentada, el objetivo principal de la organización, aunque no el único pese a la postura inicial de Moscú, era el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. *El uso de la fuerza en las relaciones internacionales* quedaba definitivamente proscrito, pero la organización tenía que poder ser capaz de enfrentarse a los supuestos de agresión, lo que implicaba la posibilidad del uso de la fuerza armada. Dicho uso requeriría disponer de fuerzas militares para lo que era necesario el consentimiento de las grandes potencias. Y para contar con ese consentimiento había que reconocerles *el derecho de veto*, sin el cual jamás contribuirían. De las tres posibles opciones al respecto¹⁶, la de crear contingentes

¹⁴ *US. Department of State Bulletin*, vol. 10 (junio de 1944).

¹⁵ U.N.C.I.O. Vol. I: General Restricted. Doc. 500 (English) G/60. May 22, 1945.

¹⁶ La opción de crear un ejército permanente de carácter internacional que sustituyera a los ejércitos nacionales fue rechazada por considerarse contraria a la soberanía de los Estados; la de obtener la cooperación de fuerzas

nacionales que, para objetivos determinados, se colocarían bajo la autoridad de Naciones Unidas, fue la elegida¹⁷.

En este proyecto original, el Capítulo VI era el dedicado al Consejo de Seguridad como órgano¹⁸ de la Organización y máximo responsable del mantenimiento de la paz¹⁹. Por su parte, el Capítulo VIII llevaba por título “Acuerdos para el mantenimiento de la paz y seguridad incluyendo la prevención y la supresión de la agresión”. Este último constaba de tres secciones; la sección A dedicada al arreglo pacífico de las controversias entre los Estados; la Sección B a la determinación de la amenaza a la paz o actos de agresión y acción con respecto a ellos; y la Sección C a los acuerdos regionales. Sólo con esta estructura, que se tradujo en los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta de las Naciones Unidas, queda claramente de manifiesto la estrecha vinculación entre ellos, pues representan, en definitiva, los tres pilares sobre los que se asentó *el mecanismo institucional para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*.

Recordemos, en resumen, que en la Sección A, relativa al *arreglo pacífico de controversias*, se establecía el poder del Consejo de Seguridad para investigar cualquier controversia o situación que pudiera llevar a fricción internacional o controversia para saber si su continuación pudiera poner en peligro paz y seguridad internacionales; que cualquier Estado, miembro o no de la Organización, podía llevar una controversia o situación a la atención de la Asamblea General o Consejo de Seguridad; que las partes de cualquier controversia que podía poner en peligro paz y seguridad internacionales estaban obligadas a buscar una solución por un procedimiento de su elección y

nacionales bajo dirección superior internacional también lo fue por ser la solución del Pacto y haber fracasado.

¹⁷ Plasmada en los que finalmente serían los artículos 43 y 45 de la C.N.U. Así lo expresó el relator francés, PAUL-BOUNCOUR, en el tercer Comité de la Comisión tercera de la U.N.C.I.O. Restricted. Doc. 140 (English). III/3/4. Mayo 1945.

¹⁸ Por tanto el que establecía su composición, sus principales funciones y poderes, el voto y el procedimiento. U.N.C.I.O. Vol. 3: General Restricted. Doc. 1 G/1. Mayo, 1945. pp. 7-10.

¹⁹ Primer párrafo de la sección B del Capítulo, dedicada a las principales funciones y poderes. U.N.C.I.O. Vol. 3: General Restricted. Doc. 1 G/1. Mayo, 1945. pp. 7-8.

que el Consejo de Seguridad podía exhortarles a hacerlo; que si las partes no conseguían arreglar la disputa, estaban obligadas a llevarla al Consejo de Seguridad y éste, en cada caso, decidiría si su continuación podía poner en peligro la paz y seguridad internacionales y, por tanto, si debía afrontar la disputa o adoptar acción según párrafo 5, que el Consejo de Seguridad estaba facultado en cualquier estado de la disputa para recomendar medios o procedimientos de arreglo, que las disputas judiciales serían referidas a la Corte Internacional de Justicia y que el Consejo de Seguridad podría acudir a la Corte para solicitar una opinión consultiva sobre cuestiones legales conectadas con otras disputas; y, finalmente, que éstas no se aplicarían a las situaciones o disputas que surgiesen de asuntos de la jurisdicción interna de los Estados²⁰.

El contenido propuesto en la Sección B²¹, estaba estructurado a su vez en once puntos. Era, en esencia, el siguiente: 1) Si el Consejo considerase que un fracaso en el arreglo de una disputa, de acuerdo con los procedimientos del punto 3 de la sección A o de acuerdo con sus recomendaciones bajo el párrafo 5 sección A, constituía una amenaza para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, debería adoptar las medidas necesarias para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales de acuerdo con los principios y propósitos de la organización. De ahí que 2) ,en general, el Consejo debería determinar la existencia de cualquier amenaza a la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión y hacer las recomendaciones o decidir qué medidas adoptar para el mantenimiento o restauración de la paz y seguridad. A su vez, 3) El Consejo estaba facultado para determinar que medidas diplomáticas, económicas y otras que no implicasen el uso de fuerza armadas, debían ser empleadas para dar efecto a sus decisiones y exhortar a los miembros de la organización a aplicarlas. Estas medidas podían incluir interrupción total o parcial de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radiofónicas u otras y la ruptura de las relaciones diplomáticas y económicas. Ahora bien, 4) si el Consejo consideraba tales medidas inadecuadas, estaba facultado para tomar acciones por fuerzas aéreas, navales o terrestres necesarias para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Esta acción

²⁰U.N.C.I.O. Vol. 3: General Restricted. Doc. 1 G/1. Mayo, 1945. pp.11-13.

²¹*ibid.*, pp. 13-17.

podía incluir demostraciones, bloqueos u otras operaciones aéreas, marítimas o de fuerzas terrestres de los miembros de la organización.

En esta línea 5) para la contribución de todos los miembros al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, aquellos deberían poner a disposición del Consejo, bajo su llamamiento, de acuerdo con arreglos especiales o acuerdos entre ellos, fuerzas armadas, servicios y asistencia necesaria para el propósito del mantenimiento de la paz. Estos acuerdos establecerían el número y tipos de fuerzas y la naturaleza de los servicios y asistencia a suministrar. Los acuerdos especiales serían negociados tan pronto como posible y, en cada caso, sujetos a la aprobación por el Consejo de Seguridad y a ratificación por los Estados signatarios, de acuerdo con sus procedimientos constitucionales. No obstante, 6) para permitir medidas militares urgentes a ser tomadas por la Organización se debían poner inmediatamente a disposición de la Organización por los miembros, contingentes de fuerzas aéreas para una acción impositiva combinada. La fuerza y grado de disposición de estos contingentes, y los planes para su acción combinada sería determinado por el Consejo con la asistencia del Comité de Estado Mayor en los límites establecidos en los acuerdos del Párr. 5 *supra*. Y, cómo no, 7) la acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales debería ser tomada por todos los miembros de la Organización en cooperación o por algunos de ellos, según determinase el Consejo. Esta empresa sería realizada por los miembros de la Organización por su propia acción o por la acción de las organizaciones y agencias especializadas adecuadas de las que fueran miembros.

Todo el sistema descrito, tenía muy en cuenta que 8) el Consejo de Seguridad haría planes para la aplicación de la fuerza armada con la asistencia del Comité de Estado Mayor del párrafo 9, siendo así que se 9) Se establecería un Comité de Estado Mayor. Por lo demás, 10) los miembros de la organización se unirían para costear la asistencia mutua en la realización de las medidas decididas por el Consejo. Y, 11) cualquier Estado, miembro o no de la organización, que se encontrase con especiales problemas económicos resultantes del cumplimiento de las medidas decididas por el Consejo tendría el derecho de consultarle con fines a una solución a estos problemas.

Finalmente, mucho más escueta, la Sección C preveía *la existencia de acuerdos regionales*, aunque excluía cualquier medida coercitiva por parte de una organización regional sin autorización del Consejo de Seguridad. Las tres previsiones de esta sección señalaban que: Nada en la Carta excluiría la existencia de acuerdos regionales o agencias para abordar materias relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales como apropiadas para acción regional, siempre que tales acuerdos o agencias y su actividad fuera coherente con los principios y fines de la organización. El Consejo de Seguridad alentaría el arreglo de las controversias locales a través de tales acuerdos regionales, ya fuera a iniciativa de los Estados involucrados o por indicación del CS (punto 1); El Consejo de Seguridad debería, cuando fuera apropiado, utilizar esos acuerdos o agencias para la acción de imposición bajo su autoridad, pero bajo estos acuerdos regionales no se adoptarían acciones de imposición sin la autorización del Consejo de Seguridad (punto 2); El Consejo de Seguridad debería en todo momento estar plenamente informado de las actividades emprendidas o previstas por los organismos regionales para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

3. Aspectos más sobresalientes de las discusiones del texto de la Carta en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales

Los debates para la adopción de la Carta se prolongaron durante meses sin que se alterara en esencia la propuesta de *Dumbarton Oaks*. Las escasas modificaciones aceptadas fueron en realidad propuestas de los propios promotores. A efectos del sistema de seguridad colectiva, quedó muy claro que *la responsabilidad que le correspondía al Consejo de Seguridad respecto al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*, implicaba que éste asumiese al respecto unas competencias muy similares a las ejercidas tradicionalmente por los Estados, a las que todos renunciaban, salvo los cinco Miembros Permanentes debido al mecanismo de voto establecido. Creo que puede afirmarse, sin suscitar excesivas controversias, que las grandes cuestiones debatidas en aquella Conferencia, y no aceptadas entonces, son los principales caballos de batalla de hoy.

La Comisión III de la Conferencia fue la encargada de ocuparse de la cuestión del proyecto relativa al del *mantenimiento de la paz* y, por lo tanto, también del máximo órgano responsable de la misma, el *Consejo de Seguridad*. Su segundo Comité abordó las disposiciones relativas al arreglo pacífico de controversias y al tercer Comité le fueron encomendados los acuerdos de imposición²².

Con carácter general, los representantes de los Estados aceptaron la propuesta de base, en el sentido de que la nueva asociación de Estados debía estar dotada de poder militar suficiente para afrontar eficazmente el resurgimiento del fascismo o cualquier otra amenaza para la paz mundial, que debían propiciarse procedimientos rápidos para solventar pacíficamente controversias entre Estados así como *un sistema de sanciones* impuesto rápidamente, basado en la fuerza militar de las grandes potencias pero compartido con los otros. No obstante, opinaban que un sistema permanente de seguridad efectivo y aceptable sólo sería posible si estaba basado en la justicia social y económica. Paz y seguridad se consideraban indivisibles²³.

Algunas de las propuestas de modificación presentadas mayoritariamente por los Estados que participaron en la Conferencia interamericana, versaron sobre los principios de la Organización²⁴. Las relativas a la necesidad de vincular expresamente el mantenimiento de la paz a un sistema de derecho justicia y equidad²⁵ no fueron aceptadas mientras que sí lo fue la de garantizar la independencia política y la integridad territorial de los Estados,

²²U.N.C.I.O. VOL. 3. The United Nations Dumbarton Oaks Proposals for General International Organization.

²³ Así lo expresó también, por ejemplo, la delegación australiana. U.N.C.I.O. Vol. I: General Restricted. Doc. 500 (English) G/60. May 22, 1945.

²⁴ G. KAECKENBEEK afirma que la gran diferencia entre Dumbarton Oaks y la Conferencia de San Francisco que en aquella se primaba el acuerdo de los poderosos mientras que la segunda mostró la preocupación por la justicia, al tiempo que denuncia el ambiente antijurídico existente desde el momento mismo de la creación de la O.N.U., *loc. cit.*, pp.132-133.

²⁵ Propuestas presentadas, entre otros, por el delegado de Méjico y por el de Argentina. Finalmente se incluyó la referencia a los principios de la justicia y del derecho internacional, en el primero de los propósitos de la Organización, con vinculación directa al arreglo pacífico de controversias.

trasladándose a los primeros artículos el principio de no intervención en los asuntos internos, completado por la propuesta de modificación conjunta de los cuatro grandes (China, EE.UU., Reino Unido y U.R.S.S.) en el sentido de que no fuera incompatible con la aplicación de la sección B del Capítulo VIII (Actual Capítulo VII de la C.N.U.).

Ninguna de las propuestas tendentes a aumentar las competencias de la Asamblea General ni a modificar la composición del Consejo ni su procedimiento de votación fueron aceptadas²⁶, como tampoco lo fueron las que buscaban someter la acción del Consejo a la Corte o privilegiar la acción regional en caso de asuntos que tuvieran ese carácter, como fue el caso de la propuesta brasileña. Por tanto, ninguna de las propuestas de enmienda con vistas a una forma más democrática de la Organización, lo que implicaba la extensión de los poderes de la Asamblea General, fue aceptada.

Frente a los argumentos esgrimidos, tendentes en última instancia a establecer un sistema de seguridad colectiva que efectivamente proporcionara seguridad a todos los Estados y que no quedara exclusivamente en manos de la voluntad de los Miembros Permanentes, se impuso la firme determinación de estos, respaldada por su incuestionable decisivo papel en la reciente victoria militar. En este sentido, la delegación estadounidense no dudó en recordar la necesidad de una Organización fuerte y la imposibilidad de repeler la agresión si los que disponían de la mayor fuerza no actuaban unidos. "The purpose of this conference is to prepare the charter of an

²⁶ Las delegaciones cubanas, holandesa y belga, entre otras, afirmaron que la existencia de miembros permanentes era contraria al principio de igualdad soberana. En general, los Estados europeos, como Holanda y Bélgica, aceptando que la paz no se podía asegurar si las grandes potencias no estaban de acuerdo en los problemas principales de interés común, consideraban esencial las relaciones entre los grandes y los otros Estados también presentaron propuestas de restricciones al veto, exigiendo mayoría cualificada de los miembros no permanentes. Respecto a la composición del Consejo, la delegación australiana afirmó que sus poderes en relación con el empleo de la fuerza en la organización mundial serían tremendos, que las grandes potencias serían titulares de una posición especial en relación con su aplicación pero que resultaba vital para el resto de los Estados lograr un sistema de seguridad que realmente la proporcionara. U.N.C.I.O. Vol. I, General Restricted. Doc. 500 (English) G/60. May 22, 1945.

international organization to maintain peace with justice in a free world of free men we have undertaken to draw up a charter of an international organization strong enough to prevent war but flexible enough to allow for peaceful development and change... Vision we must have to see clearly that without peace and security for all nations there will be no peace and security for any of us"²⁷. Por ello, el Consejo de Seguridad debía disponer de una fuerte autoridad ejecutiva.

En el mismo sentido la delegación soviética afirmó la necesidad de una organización internacional fuerte como lección estratégica y táctica de la guerra. Lógicamente el Reino Unido se manifestó de acuerdo al respecto. A menos que el Consejo de Seguridad tuviera suficientes poderes delegados nunca se formaría una verdadera organización mundial. China, por su parte, no dudó en recordar el fracaso del Pacto de la Sociedad de Naciones²⁸.

Puesto que la composición del Consejo y el procedimiento de votación de éste no parecían modificables, los esfuerzos del resto de las delegaciones se dirigieron entonces a intentar asegurar la acción del Consejo, lo que implicaba el esfuerzo por reducir su amplísimo *margen de discrecionalidad*. Así, por ejemplo, además de las propuestas tendentes a definir los actos de agresión, incluyendo incluso en este supuesto el incumplimiento de las decisiones del Consejo, también se propuso que el ejercicio del derecho de veto quedara excluido del acto de calificación de la situación, lo que supondría para los Estados pequeños al menos la satisfacción de ver designado al Estado agresor y a la víctima.

Una de las propuestas más debatidas, fue la presentada por Canadá y Nueva Zelanda, en el sentido de los Estados que suministraran fuerzas fueran invitados a participar en las sesiones del

²⁷U.N.C.I.O. Vol. I., General Restricted. Doc. 500 (English) G/60. May 22, 1945.

²⁸ *Ibid.* El resultado final fue, como señala GROSS, "the so-called special responsibilities of the Great Powers were transmuted... into special privileges". E. A. GROSS, *International Organization and Collective Security: Changing Values and Priorities, R. des C.*, t. 138 (1973-I), p. 434.

Consejo²⁹. Estos dos Estados, con una significativa participación en el inmediato conflicto anterior, argumentaron que los cinco grandes estaban protegidos por el veto, los perdedores de la guerra por las disposiciones especiales, por lo que se estaba creando un procedimiento impuesto que sólo era utilizable contra el resto de los Estados, que sólo ellos estaban obligados a una acción militar sin consentimiento ni representación y a hacer un acto de fe en el Consejo de Seguridad.

Además, resulta también significativa la propuesta noruega, similar a la de Nueva Zelanda, en el sentido de distinguir dos situaciones. *La de amenaza a la paz*, con la máxima libertad de acción para el Consejo y *la de quebrantamiento o acto de agresión* en que sería necesario que éste adoptase las medidas coercitivas pertinentes³⁰. Se trataba, en definitiva, de intentar garantizar, al menos, la respuesta del Consejo para los supuestos más graves, que constituían la razón de ser del sistema propuesto y de las renuncias que el mismo implicaba para la mayoría de los Estados.

A diferencia de todas las propuestas anteriores, dos propuestas de enmienda, presentadas por los promotores, sí fueron aceptadas. Se trataba del cambio formal del párrafo primero del *proyecto de Dumbarton Oaks*³¹. Esto es, el relativo a la posibilidad para el Consejo de imponer medidas necesarias si consideraba que un fracaso en el arreglo de una disputa, de acuerdo con los procedimientos o recomendaciones previstos, constituía una amenaza para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Este primer párrafo marcaba el claro puente entre la primera parte del sistema previsto, el arreglo pacífico de controversias, y la segunda.

El argumento esgrimido por China fue la necesidad de prevenir que las amenazas a la paz se convirtieran en quebrantamientos. De este modo se trataron conjuntamente los

²⁹ Que, aunque retirada en el Comité, finalmente quedó recogida en el artículo 44 de la Carta, como concesión parcial de los promotores.

³⁰ Fue el intento de incluir un listado de supuestos, en realidad *actos de agresión*, ante los que la respuesta del Consejo de Seguridad debería ser automática. Cf. S.M. SCHEWEBEL, *Aggression, Intervention and Self-Defence in Modern International Law*, *R. des C.*, t. 136 (1972-II), p. 421.

³¹ U.N.C.I.O. restricted. Doc. 788 (English) III/3/42. Junio de 1945.

parágrafos 1 y 2 del proyecto y en la redacción finalmente aprobada casi por unanimidad, la propuesta por China, se alteró el orden de ambas disposiciones. Se colocó, en primer lugar, *la calificación* (artículo 39 de la C.N.U.) y, en segundo lugar, *la adopción de las denominadas medidas provisionales* (artículo 40 de la C.N.U.).

Pero este cambio llevó al Comité a la necesidad de aclarar el uso de *la palabra recomendación* en la sección B. Con este término se pretende poner de manifiesto que la actuación del Consejo en este caso persigue simultáneamente dos acciones distintas: *una*, que tiene por objeto el arreglo pacífico de la controversia o situación y, *la otra*, las medidas provisionales o coercitivas; cada una de las cuales está regida por una sección distinta. Asimismo, desde el punto de vista del Comité, se entiende que la máxima libertad de acción del Consejo de Seguridad en el sentido de poder recurrir a las medidas de los parágrafos 3 y 4 o simplemente a las medidas provisionales³² se refiere esencialmente al supuesto de amenaza para la paz.

En cambio el Comité está unánimemente convencido de que, por el contrario, en el caso de agresión flagrante que ponga en peligro la existencia de un miembro de la Organización, deben adoptarse inmediatamente las medidas coercitivas adecuadas a las circunstancias, aunque el Consejo al mismo tiempo deba intentar persuadir al agresor para que abandone su empresa, con los medios previsto en la sección A o prescribiendo medidas provisionales³³.

También fue aprobada la nueva redacción propuesta por Francia del párrafo 5 del proyecto (artículo 43 C.N.U.), incluyendo *el derecho de paso*. En cambio fue rechazada la propuesta de Venezuela, de incluir, en el párrafo tercero, *el término financieras* (artículo 41 C.N.U.). El trato privilegiado a las enmiendas presentadas por los promotores no puede ser más evidente³⁴. Los once párrafos

³² "Inviting the parties to consent to certain conservatory measures" es la expresión literal utilizada. U.N.C.I.O. Restricted. Doc. 788 (English) III/3/42. junio de 1945. p. 450.

³³ U.N.C.I.O. Restricted. Doc. 788 (English) III/3/42. junio de 1945. p.450.

³⁴ Así no resulta extraño que G. SCALLE afirmara en 1952 que a lo largo de los mencionados encuentros y reuniones la competencia del Consejo fuera organizada "d' une façon quasi-dictatoriale ou tout au moins quasi-342

presentados para su discusión y posterior aprobación quedaron transformados en once de los doce artículos del Capítulo VII de la Carta de Naciones, y el último, dedicado a *la legítima defensa*, que no estaba incluido en el proyecto original, también obedeció a una de sus propuestas³⁵.

Finalmente, el texto definitivo de la Carta de las Naciones Unidas fue firmado por los 50 representantes de los Miembros Originarios el 26 de junio de 1945 presentes en San Francisco³⁶, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización internacional. Casi en su totalidad, unos términos vigentes hoy en día en su literalidad original.

Tras los respectivos procesos internos de ratificación del Tratado por parte de los cincuenta y un miembros originarios, incluidos los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, está entró en vigor el 24 de octubre de 1945. Así, quedó oficialmente constituida la Organización de las Naciones Unidas, como forma institucionalizada de cooperación pacífica entre los Estados con miras a alcanzar ciertos objetivos comunes, el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales³⁷. Como afirma F. L. KIRGIS, “As the United Nations emerged from San Francisco, then, it was the



gouvernementale”. Prefacio a la obra de P.F. Brugière, *La règle de l’unanimité des membres permanents au Conseil de Sécurité*. Paris, 1952.

³⁵ Cf. A. CASSESE: ARTICLE 51 en *La Charte des Nations Unies cit.*, Paris. 1991.

³⁶ Polonia, firmante de la Declaración de las Naciones Unidas de 1 de enero de 1942, no pudo participar en la Conferencia por tener dos gobiernos en el momento de su celebración. Por ello son 51 los miembros originarios de la O.N.U. Cf. J.A. PASTOR RIDRUEJO, “*Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones internacionales*”. Tecnos, 9ª ed. Madrid. 2003, pp. 692.

³⁷ Como lo ha dicho J. A. PASTOR RIDRUEJO, se quiso deliberadamente que el mecanismo descansase en la unanimidad de los miembros permanentes, que la acción institucional de carácter colectivo no funcionase contra las grandes potencias ni contra sus amigos y protegidos. El sistema podía ser pues eficaz en caso de armonía de los miembros permanentes. PASTOR RIDRUEJO, *op. cit.*, p. 625.

inevitable product of political compromise among the major powers, with some genuflections in the direction of the smaller states”³⁸.

4. Las consecuencias en la determinación de los Propósitos y Principios de la Carta

La Carta de las Naciones Unidas es el tratado constitutivo de una nueva organización internacional, la Organización de las Naciones Unidas. Ésta se caracteriza, como organización internacional que es, por dos rasgos esenciales: la subjetividad funcional, secundaria y limitada³⁹ determinada por su acto constitutivo, en este caso, la Carta. De ahí la necesidad de abordar, siquiera someramente, ese contenido de subjetividad puesto que los derechos y deberes de una organización internacional dependerán de sus propósitos y funciones, según su tratado constitutivo⁴⁰. Por ende, no se debe olvidar, como afirmara L. CAVARÉ⁴¹, que para conocer la ley esencial de la Carta hay que ir a sus principios y fines, enumerados en el Capítulo I. En cualquier caso, lo que nos interesa resaltar es que estos propósitos y principios son el resultado de los debates que tuvieron lugar en 1945 y que, en buena parte, todos ellos se inspiran en el logro de la paz como elemento imprescindible de la nueva sociedad internacional que surgió entonces.

³⁸ Cf. F. L. KIRGIS: *The Security Council's First Fifty Years*, *A.J.I.L.* 1995/3, p. 507. Por su parte, W. PFEINFENBERGER, resume el resultado de la Conferencia de San Francisco afirmando que “todos los países deseaban un mecanismo capaz de seguridad, pero solo las pequeñas y medianas potencias estaban dispuestas a la necesaria renuncia a derechos singulares de soberanía, mientras que las grandes potencias exigían como precio de su cooperación una posición privilegiada correspondiente a su importancia”. Cf. W. PFEINFENBERGER, *La O.N.U. y sus órganos de seguridad*, Madrid, 1977, p. 85.

³⁹ Cf. J. GONZÁLEZ CAMPOS; L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, M^a. P. SÁENZ DE SANTAMARÍA, *Curso de Derecho Internacional Público*. 3^a ed. Rev., Madrid 2003, pp. 76 y 77.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 76.

⁴¹ L. CAVARÉ, *Les Sanctions dans le cadre de l'O.N.U.*, *R. des C.*, t. 80 (1952-1), p. 214.

Dado que la Organización de las Naciones Unidas, al igual que el resto de las organizaciones internacionales⁴², tiene personalidad jurídica funcional⁴³, el contenido de ésta viene marcado por los objetivos que debe perseguir y que están fijados en la Carta. Se encuentran en los artículos 1⁴⁴ y 2⁴⁵ de la C.N.U., ubicados, a diferencia de lo que ocurría con el Pacto de la Sociedad de Naciones, en su parte dispositiva. Como señala G. KAECKENBEECK⁴⁶, los fines propuestos -*mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales* y potenciación de la cooperación internacional⁴⁷ - son

⁴² C.I.J. Recueil 1949, p. 180. Dictamen, de 11 de abril de 1949, sobre *Reparaciones por daños sufridos al servicio de las N.U.*. La Organización no es solo un centro donde se armonizan los esfuerzos de las naciones hacia fines definidos por ellas, está destinada a ejercer funciones y a disfrutar de los derechos que solo se pueden explicar si la organización posee un amplio grado de personalidad internacional y capacidad de actuar en el plano internacional. Posee personalidad internacional objetiva. Cf. S. BASTID: *Jurisprudence de la Cour Internationale de Justice. R. des C.*, t. 78 (1951- I), pp. 649-653.

⁴³ Competencia funcional en la expresión de R.J. DUPUY, “État et organisation internationale”, *Manuel sur les organisations internationales*, Dr. R.J. Dupuy, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1988 p. 24.

⁴⁴ Para un análisis en detalle *Vid.* M. BEDJAOU, Article 1 (commentaire general); pp. 23-30; M. LACHS, Article 1. Paragraphe 1, pp. 31-38; A. CASSESE: Article 1. Paragraphe 2, pp. 39-55; P.M. HENRY: Article 1. Paragraphe 3, pp. 57-65; R.J. DUPUY, Article 1. Paragraphe 4, pp. 67-69; en *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Dir. COT/PELLET, 2ª ed. Paris. 1991; L. M. GOODRICH, E. HAMBRO y A.P. SIMONS *Charter of the United Nations*. 3ª ed. Rev., Nueva York&Londres, 1969. pp. 23-36; SIMMA/BRUNNER, en *The Charter of the United Nations. A Commentary*. Ed. B. SIMMA, Nueva York, 1994. pp. 430-469.

⁴⁵ Para mayor detalle, *Vid.* R. J. DUPUY, Article 2: Commentaire general, en “*La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article cit.*”, pp. 71-77.

⁴⁶ Cf. G. KAECKENBEECK, en *loc. cit.*, p. 131.

⁴⁷ Afirma C. GUTT que, con la crisis de la economía europea de postguerra, quedó bien claro que el bienestar de cada uno depende del bienestar de todos, esperando que la cooperación internacional efectiva empezase en el ámbito económico. El gran progreso realizado, de forma casi inmediata a la aprobación de la C.N.U., fue el establecimiento de los instrumentos de cooperación económica internacional, de los que los dos más atrevidos son las instituciones surgidas de Bretton Woods: el Banco Internacional de

esencialmente los mismos que los del Pacto pero expuestos de una manera mucho más detallada, concreta y realista en la Carta⁴⁸. En todo caso, la amplitud de los mismos⁴⁹ determina una de las notas esenciales de las Naciones Unidas, su competencia general, pese al diferente grado de subjetividad propio de los Estados y el del resto de sujetos⁵⁰.

Ahora bien, para la realización de los Propósitos señalados, tanto la Organización como sus miembros, deberán proceder de acuerdo con una serie de *Principios*: igualdad soberana de los Estados, cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas, arreglo pacífico de controversias, *prohibición de la amenaza o uso de la fuerza armada*, asistencia a la Organización, *aplicación a los Estados no miembros si resulta necesario para mantener la paz y la seguridad*

Reconstrucción y Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. C. GUTT, Accords de Breton Woods et les institutions qui en sont issues, *R. des C.*, t. 72 (1948-I), pp. 71-164.

⁴⁸ Pese a su amplitud y generalidad no hay que olvidar, como señala L. HENKIN que “peace was more important than justice and more important than progress; it was more important than socialism, or democracy, and even than human rights. In fact, all realized, the other purposes of the United Nations could not be achieved by war. War was inherently unjust”. Cf. L. HENKIN, *International Law: Politics, Values and Functions. General Course on Public International Law*, *R. des C.*, t. 216 (1989-IV), p. 176. Aún así, cabe cuestionarse acerca de si es posible alcanzar la paz sin justicia, pues ambas están, en mi opinión, inexorablemente unidas.

⁴⁹ Amplitud que puede reducirse, como señala BAILEY, a dos objetivos esenciales. Uno formulado en términos negativos, evitar la guerra y otro en términos positivos, las Naciones Unidas dedican sus esfuerzos, o deben dedicarlos, a crear unas condiciones de paz en las que no surjan disputas o, si ocurren, se resuelvan sin recurrir a la fuerza armada; en las que los derechos humanos sean protegidos sobre una base no discriminatoria, se promueva el progreso social y económico, se respete el derecho internacional y las Naciones cooperen en los asuntos técnicos que afecten al bienestar universal. S. D. BAILEY, *The procedure of the UN Security Council*, Clarendon Press, Oxford, 1975, p. 3.

⁵⁰ Cf. J. GONZÁLEZ CAMPOS; L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, M^a. P. SÁENZ DE SANTAMARÍA, *op. cit.*, p. 76.

internacionales, y no intervención en los asuntos de la jurisdicción interna de los Estados⁵¹.

Esta simple enumeración expresa la posición secundaria que ocupa el Derecho Internacional en la Carta, mostrando que primó el realismo frente al idealismo, el esfuerzo *por evitar el uso de la fuerza* entre los Estados más que la búsqueda de soluciones conforme a Derecho⁵². Sin embargo, estos Principios presentaron desde el primer momento algunos problemas. El más evidente fue el de igualdad soberana de los Estados, porque si bien es cierto que la O.N.U se fundamenta sobre él, la propia Carta lo incumple al consagrar la desigualdad en el Consejo de Seguridad⁵³.

Asimismo, el artículo 2.7 C.N.U., “como expresión del conflicto de intereses entre los intereses nacionales de los Estados en

⁵¹ Sobre los principios, *Vid.*, entre otros, K. MBAYE en *Article 2 Paragraphe 1*” E. ZOLLER, *Article 2 Paragraphe 2*, J. CHARPENTIER, *Article 2 Paragraphe 3*” M.VIRALLY, *Article 2 Paragraphe 4*, A. MAHIOU, *Article 2 Paragraphe 5*, A. MAHIOU, *Article 2 Paragraphe 6* y G. GUILLAUME, *Article 2 Paragraphe 7*, todos ellos en *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article cit.*, pp. 79-159; L. M. GOODRICH, E. HAMBRO y A.P. SIMONS *Charter of the United Nations*. 3ª ed. Rev., Nueva York&Londres, 1969. pp. 35-72; SIMMA/BRUNNER, en *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Ed. B. SIMMA. Oxford University Press, Nueva York, 1994, pp. 430-469; R. BEN ACHOUR, Actualité des principes de Droit International touchant les relations amicales et la coopération entre États conformement à la Charte des Nations Unies”, en *Les nouveaux aspects du Droit International*, 2003, pp. 31-49. La importancia de los principios establecidos en la Carta, así como la práctica más reciente de los Estados llevó J. A. CARRILLO a cuestionarse acerca de su vigencia. Cf. J. A. CARRILLO SALCEDO, ¿Están vigentes los principios de la Carta de las Naciones Unidas, en *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la Seguridad*, Colección Escuela Diplomática nº 7, Madrid, 2003, pp. 35-45.

⁵² Cf. YUEN-LI LIANG: Le développement et la codification du droit international”. *R. des C.*, t. 73 (1948-II), pp. 411-532.

⁵³ Cf. G. KAECKENBEECK, *loc. cit.*, p. 132. Con carácter general, este autor denuncia el antijuridicismo existente en la Carta y teme que ésta haya hecho un acto de fe excesivo en la fuerza y de escepticismo frente al derecho, cuando solo la fuerza del derecho asegura la estabilidad. El espíritu político está dominado por el cálculo de fuerzas, el jurídico por la búsqueda del equilibrio, la equidad y la estabilidad, *op. cit.*, pp.303-305.

una sociedad descentralizada y el imperio del derecho frente a la soberanía del Estado en una sociedad institucionalizada⁵⁴ no puede por menos que resultar controvertido. En la elaboración de la Carta, el artículo 2.7 fue transferido del Capítulo relativo al arreglo pacífico de controversias al de principios fundamentales, lo que introdujo una mayor imprecisión. Pese a ésta, y a las protestas de los Estados afectados, la inobservancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales fue considerada como un asunto incluido en el ámbito de preocupación internacional.

Sin embargo, lo relevante, a efectos del presente estudio, es la conclusión de L. PREUSS en el sentido de que en relación con calificación de amenaza⁵⁵ por el Consejo de Seguridad, el origen interno del conflicto no importa⁵⁶, así como la de que el artículo 2.7 de la C.N.U. no ha demostrado en la práctica ser un obstáculo

⁵⁴ L. PREUSS. Article 2.7 C.N.U. and matters of domestic jurisdiction. *R. des C. t.* 74 (1949-I), p. 559.

⁵⁵ En principio la más susceptible de referirse a conflictos con origen interno por no estar vinculada al uso de la fuerza armada como lo está, sin duda, el acto de agresión, pero también el quebrantamiento o al menos así lo sugiere la redacción del artículo 1.1 de la C.N.U. al separar la amenaza de los “*actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz*”. En el mismo sentido pero en relación con toda la actuación del Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo se manifiesta P. GUGGENHEIM, *Principes de droit international public, R. des C.*, t. 80 (1952-I), pp. 105-106.

⁵⁶ Cf. L. PREUSS, *loc. cit.*, pp. 630-636. En concreto, afirma que respecto a las amenazas potenciales y actuales a la paz con base en la competencia del artículo 2.7, la práctica de la O.N.U. revela que no hay desacuerdo respecto a la afirmación de que las tendencias perturbadoras de la paz en una situación pueden hacer inoperativa la limitación del artículo 2.7. aunque sí hay desacuerdo en cuanto al grado de inmediatez de la amenaza. La prevención o represión de acción hostil es un proceso objetivo, disociado de las consideraciones sobre los orígenes de la amenaza o el conflicto. El único elemento de preocupación internacional es la desaparición de esa amenaza. La práctica de la O.N.U. así lo pone de manifiesto. Entre esa práctica a la que se refiere el autor, se encuentra la denominada Cuestión española, presentada por Polonia, y relativa a la existencia del régimen de Franco. Fue considerada por el Subcomité del Consejo de Seguridad como potencial amenaza pero no caso de amenaza.

sustancial a la progresiva expansión de las actividades de Naciones Unidas⁵⁷.

Ahora bien, el *principio de prohibición de amenaza o uso de fuerza armada* está directamente vinculado con el mecanismo de seguridad colectiva establecido en la Carta y representa el triunfo de la idea de que el Estado ya no puede usar unilateralmente la fuerza⁵⁸. Sin embargo suscitó, desde el primer momento, un gran debate, tanto político como doctrinal, respecto a “sus sombras y dudas”⁵⁹, y a qué se entiende por fuerza armada, debate que conserva hoy toda su fuerza⁶⁰. Aunque, como afirman GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y SÁENZ DE SANTA MARÍA, “al haber considerado la jurisprudencia el principio contenido en dicho precepto como norma convencional, como norma consuetudinaria y como principio fundamental o esencial del derecho internacional, en términos

⁵⁷ Cf. L. PREUSS, *op. cit.*, pp.649. Por otro lado, si se acepta que el derecho internacional tiene un contenido potencialmente ilimitado, éste habrá de ser, necesariamente, inversamente proporcional al contenido protegido por el mencionado artículo. Para un estudio más reciente, *Vid.*, entre otros, G. ABI-SAAB “Some thoughts on the principle of non-intervention” en *International Law: Theory and practice. Essays in Honour of Eric Suy*. Ed. K. Wellens. Martinus Nijhoff Publishers, La Haya/Bosotn/Londres, 1998, pp. 225-235; “Article 2(7) Revisited”, A.WILLIAMS, J. ALVAREZ, R. GORDON y W. A. KNIGHT. <http://www.acuns/publications>.

⁵⁸ Cf. H. WEHBERG: L’interdiction du recours à la force. Le principe et les problemes qui se posent, *R. des C.*, t. 78 (1951- I), pp.451-515. Aunque desgraciadamente el triunfo de una idea no es equivalente de su materialización en todo momento y lugar. Además, al menos los Miembros permanentes del Consejo de Seguridad han demostrado a lo largo de los años, y en los últimos años en progresión geométrica, no sentirse en absoluto vinculados por la misma. Al respecto, también C.H.M. WALDOCK: The Regulation of the Use of Force by Individual States International Law, *R. des C.* t. 81 (1952- II), pp. 451-515.

⁵⁹ Cf. J. GONZÁLEZ CAMPOS, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, M^a. P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *op. cit.*, p. 892.

⁶⁰ Me refiero, por ejemplo, a la utilización o simple existencia de determinado tipo de armas, en concreto las nucleares, objeto de una demanda de *Opinión Consultiva* presentada ante la Corte Internacional de Justicia, el 27 de agosto de 1993, por carta del director General de la Organización Mundial de la Salud, sobre la licitud de la amenaza o el uso de las armas nucleares. La Opinión Consultiva fue dictada el 8 de julio de 1996, <http://www.icj-cij.org>.

estrictamente jurídicos, las tendencias que intentan menoscabar su eficacia deben ser rechazadas”⁶¹.

En todo caso, los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas son la guía, tanto de la actuación de la Organización de Naciones Unidas como de sus Miembros y como señala A. VERDROSS⁶², recogiendo la opinión del Comité técnico de la Conferencia de San Francisco, las disposiciones del Preámbulo y de los dos primeros artículos de la Carta, al igual que el resto, son indivisibles. Cada disposición debe ser, en consecuencia, aplicada en función de las otras. Por todo ello, una vez que el Consejo de Seguridad comenzó a ejercer activamente su función, los Propósitos y los Principios iniciaron simultáneamente la suya de límites sustantivos a los poderes del Consejo. En esta línea, D. AKANDE sintetiza expresivamente el cambio acontecido en la última década del siglo XX con respecto al Consejo de Seguridad, indicando que “The problem has shifted from one of trying to get the Council to work as it was intended, to one of trying to control the work of the Council”⁶³.

En realidad, el aspecto sobresaliente, por novedoso, de las Naciones Unidas es el de haberla querido dotar de un poder coercitivo eficaz⁶⁴, al estar previsto que dispondría de fuerzas armadas y de un Comité de Estado Mayor que aconsejaría y asistiría al Consejo de Seguridad. Se trataba del *embrión de un poder ejecutivo*, establecido para ser capaz de reaccionar esencialmente ante el incumplimiento de

⁶¹ Cf. J. GONZÁLEZ CAMPOS, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, M^a. P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *op. cit.*, p. 894-895.

⁶² Cf. A. VERDROSS: “Idées directrices de l’Organisation des Nations Unies”, *R. des C.*, t. 83 (1953-II), p.8.

⁶³ D. AKANDE, “The International Court of Justice and the Security Council: Is there Room for Judicial Control of Decisions of the Political Organs of the United Nations”, *I.C.L.Q.*, Vol. 46 (1997/2), pp. 309-343.

⁶⁴ Esta fue sin duda la intención expuesta por todos en la Conferencia de San Francisco. “The vital difference between the Dumbarton Oaks Proposal and the Covenant of the League of Nations is that under the Dumbarton Oaks proposal the Security Council can order enforcement measures, whereas such compulsion was absent from the League Covenant.” The United Nations Conference on International Organization (UNCIO). Restricted. Doc. 140 (English). III/3/4. May 8, 1945. Cosa muy distinta es lo que finalmente resultó en la práctica.

la prohibición del recurso a la amenaza o uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales, pero no sólo en este caso.

Con ello, aunque la permanente preocupación por el orden internacional no se satisfaga con la creación de un órgano oficialmente encargado del mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo, el problema cambia de naturaleza a partir del momento en el que la colectividad de los Estados restringe el poder discrecional de recurrir a la guerra y pone en marcha un dispositivo para sancionar a los que desafían las nuevas prohibiciones⁶⁵. En consecuencia, la soberanía, principio, y dogma, del Derecho Internacional⁶⁶, pierde su carácter absoluto y sacrosanto⁶⁷, se relativiza su contenido⁶⁸.

Un último, pero no por ello menor, aspecto a tratar. Con la Carta se presentó igualmente una sólida base sobre la que edificar todo un Derecho público de las Naciones⁶⁹, hasta el punto de determinar, muy pronto, que a la misma se le asignara el carácter de constitucional⁷⁰. En realidad, como tratado constitutivo, goza de un

⁶⁵ M. MERLE: *Maintien de la paix et idée d'un nouvel ordre mondial. Rapport Général*, en *Aspects du système des Nations Unies dans le cadre de l'idée d'un nouvel ordre mondial*, Rencontres internationales. Institut d'études politiques d' Aix en Provence, pp. 43-59.

⁶⁶ G. SCHWARZENBERGER vincula el principio de soberanía tanto al artículo 2.4 de la C.N.U. como al 2.7 de la misma. Cf. SCHWARZENBERGER, *The fundamental Principles of International Law, R. des C.*, t. 87 (1955-1), pp. 214-227.

⁶⁷ Cf. G. KAECKENBEECK, en *loc. cit.*, p. 308.

⁶⁸ El concepto de soberanía relativa es explicado por Ch. DE VISSCHER como "la théorie de la souveraineté relative explique le fait que les États individuels sont inclus dans des relations que nécessairement imposent certaines limitations sur leur volonté d'être autonomes", recogido por K. MBAYE en "Article 2 Paragraphe 1", *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article* ; Dir. COT/PELLET. Economica. 2ªed. Paris. 1991, p. 86.

⁶⁹ Cf. G. KAECKENBEECK, en *loc. cit.*, p. 307. No obstante, al parecer, no toda la doctrina tuvo la misma visión de futuro. "We can be sure that when the UN Charter was adopted, its framers did not envisage that a vast and multivarious corpus iuris would emerge from the new institutions", O. SCHACHTER, *United Nations Law, A.J.I.L.*; 1994/1. p. 16.

⁷⁰ De "tratado con rango constitucional" califica J. A. PASTOR RIDRUEJO a la C.N.U., en *op. cit.*, p. 681. Afirma asimismo este autor "el repetido

doble carácter, por un lado, tratado internacional y, por otro lado, norma básica, derecho primario, de la Organización que por ella nace⁷¹. Ello da lugar a un régimen de legalidad con unas características propias, entre las que cabe destacar la unidad y la homogeneidad, que el propio nombre del tratado y de la Organización a la que da lugar ponen de manifiesto y que se realiza a través de sus órganos.

Si bien es cierto que la legalidad de la Carta no es exclusiva no lo es menos que sí es superior⁷², tanto respecto de los Estados Miembros que deben aceptar y aplicar las decisiones del Consejo de Seguridad y primar las obligaciones derivadas de la Carta frente a las contraídas en virtud de cualquier otro convenio, como respecto a sus órganos y a los Estados no miembros. La Carta tuvo desde un principio importantes efectos en cuanto a terceros, cuya máxima expresión se hallaba en el ámbito de la seguridad colectiva.

Finalmente el último rasgo del régimen de legalidad original era *la cuasi universalidad*. Sin duda, un éxito indiscutible de la Carta y de la Organización ha sido la plena realización de su vocación de universalidad. De lo que se deduce que hoy nos encontremos con la coexistencia de dos sistemas jurídicos⁷³: el *Derecho Internacional*

carácter constitucional de la Carta exige partir de sus disposiciones para el estudio de la Organización si tal afirmación es válida para él todo debe serlo también para una parte”. p. 735.

⁷¹ La Carta de las Naciones Unidas goza de este doble carácter no sólo por crear una organización general y universal, sino porque sus propias disposiciones presentan, como afirma E. GIRAUD, una gran similitud con las Constituciones estatales. La C.N.U. es, por tanto, según este autor, una Constitución si se considera la naturaleza de sus disposiciones y un tratado internacional si se considera su forma. Cf. E. GIRAUD. *op. cit.*, p. 341.

⁷² Cf. L. CAVARÉ, en *op. cit.*, pp. 218- 220.

⁷³ Así lo afirma por ejemplo WOLF, “*L’Organization des Nations Unies se confond pratiquement avec la communauté universelle des nations*” en F. WOLF: *Les activités normatives et quasi normatives*, en *Manuel sur les Organisations internationales*, Dr. R.J. Dupuy, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1988., p. 321. Pero incluso, antes, en 1958, J. ROBINSON, tras señalar que, en aquella época, las Naciones Unidas estaban más cerca de ser una comunidad universal de Estados de lo que ninguna otra forma de organización política del mundo destacaba “*The transformation of the United Nations into a quasi-universal community has produced a strange duality in*

general y el ordenamiento jurídico particular de las Naciones Unidas, diferentes en su naturaleza, pero dirigidos ambos a los mismos sujetos, la totalidad de los Estados. A ello se añade que, en el específico ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales se produce, en gran medida, un solapamiento. Este Derecho derivado de la Organización se convierte, en alguna medida, en Derecho general, pues las obligaciones que impone vinculan a todos⁷⁴.

Por consiguiente, no puede resultar extraño que en el ejercicio de las competencias extraordinarias atribuidas al Consejo de Seguridad para el cumplimiento del primer y principal fin de la Organización, el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, se produzcan ciertas tensiones y algunos desajustes. Ello supone, por ende, la coexistencia de instituciones propias del Derecho Internacional clásico con otras, novedosas en el momento de su incorporación en la Carta de las Naciones Unidas, y muy recientes en cuanto a su aplicación. Quizás no resulte exagerado afirmar hoy que se presentan como otro aspecto más de la universalización, uno claramente jurídico en este mundo globalizado.

the organization of the world. The international community is bound by the laws and usages of the Law of Nations as well as by the Charter of the United Nations". J. ROBINSON, *The Metamorphosis of the United Nations*, *R. des C.*, t. 94 (1958-II), p. 511. Y finalmente, Ch. TOMUSCHAT, frente al nuevo milenio afirmó: "On peut, certes, identifier beaucoup de points dans la mécanique de l' O.N.U. où l'engrangement grince. Mais les remèdes apropiés sont moins faciles a découvrir. Tout compte fait, la Charte s'est montrée un instrument remarquablement bien équilibré au cours du premier demi siècle de son existence. Interprétée en accord avec le contexte politique changeant, elle pourra servir, avec des modifications mineures, comme la constitution de la communauté internationale bien loin dans le XXIème siècle", Cf. Ch. TOMUSCHAT, *L'adaptation institutionnelle* *cit.*, p. 173.

⁷⁴ Sobre la relación entre la Organización y el Derecho internacional, V. M. VIRALLY, *L'O.N.U. devant le Droit, Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans. Presses Universitaires de France*, Paris, 1990, pp. 241-270.

5. El establecimiento de los pilares del sistema de seguridad colectiva en la Organización de las Naciones Unidas

De lo anteriormente expuesto queda claro que, gozando de un contenido general, además de su carácter universal, el propósito primero de la Organización de las Naciones Unidas, que determina todo su funcionamiento, su desarrollo y el contenido de su personalidad funcional, *es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*. Es el objeto y fin principal de su Tratado constitutivo. Así se desprende del artículo 1.1 de la Carta. Pero el mencionado artículo, además de señalarlo anterior, también apunta los dos medios o procedimientos específicos para la consecución de ese objetivo. En primer lugar, se alcanzará tomando “medidas colectivas eficaces” y, por otro, logrando “por medios pacíficos y de acuerdo con los principios de justicia y derecho internacional, el ajuste o el arreglo de las controversias o situaciones susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”. Por tanto un único propósito, con dos vías para lograrlo: *las medidas colectivas eficaces y los medios pacíficos*. Estos fueron los pilares construidos en 1945.

A su vez, la adopción de medidas colectivas, que persigue un único objetivo, abarca, para alcanzarlo, una doble finalidad. Dichas medidas habrán de tomarse en dos supuestos diferentes, “para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz”.

Por tanto, la adopción de las medidas colectivas eficaces para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales responde *no sólo como mecanismo de reacción sino también de prevención*, pues éstas se adoptan para la prevención y eliminación de las circunstancias que representen amenazas para la paz, así como para la supresión de los actos ya producidos, agresión u otros quebrantamientos de la paz.

De igual forma, el recurso a los medios pacíficos es también dual. Procederá, asimismo, para lograr, por un lado, el arreglo pacífico de controversias entre Estados, y, por otro lado, para afrontar las situaciones susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.

Así, un mismo recurso para dos supuestos: las controversias entre Estados y las situaciones.

No obstante, corresponde indicar que el proceso de elaboración de la Carta de Naciones Unidas llevó a que este primer propósito, mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, se complementara inicialmente con dos de los principios recogidos en el artículo 2 de la Carta. Si se debe recurrir a los medios pacíficos, es imprescindible que los Estados actúen conforme a ese propósito. De ahí la necesidad de establecer para ellos la obligación de *arreglar sus controversias por medios pacíficos* “de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia”. Esta necesidad se hizo ineludible puesto que los medios pacíficos son los únicos que subsisten una vez prohibido el recurso a la amenaza o el uso de la fuerza⁷⁵.

En efecto, con la Carta se produce *la consagración definitiva de la proscripción del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales*. Consagración consolidada con el tiempo, hasta haber alcanzado la prohibición la categoría de norma de *ius cogens*. Como se sabe, muchos años después de la adopción de la Carta, la Corte Internacional de Justicia, en el asunto de las *actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ésta (fondo)* afirmó: “La validez en el derecho consuetudinario del principio de prohibición del uso de la fuerza, expresado en el artículo 2, párrafo 4, de la Carta de las Naciones Unidas, se confirma también en el hecho de que los representantes estatales lo mencionan con frecuencia no sólo a título de principio de derecho internacional consuetudinario, sino incluso como principio fundamental o esencial de este derecho. En sus trabajos sobre la codificación del derecho de los tratados, la Comisión de Derecho Internacional expresó la opinión de que el derecho de la Carta relativo a la prohibición del uso de la

⁷⁵ A diferencia de lo que ocurría *en* “la sociedad de Estados soberanos de finales del siglo XIX, en la que el arreglo pacífico de las controversias era sólo una alternativa al uso de la fuerza armada, como pone de relieve el artículo 1 del Convenio de La Haya de 1907”. Cf. J. GONZÁLEZ CAMPOS, L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, M^a P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *op. cit.*, p. 843.

fuerza, constituye en sí mismo un ejemplo llamativo de una regla de derecho internacional que deriva del *ius cogens*".⁷⁶.

Éste es el punto de partida. Como se desprende de los trabajos preparatorios de la Carta, la gran preocupación común de los promotores, y de todos los Estados participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización Internacional, fue impedir la repetición de los horrores recientemente vividos. Para evitarlo, los Miembros de la Organización deberían abstenerse del uso o de la amenaza de la fuerza armada en sus relaciones internacionales. Esto significa que no se prohíbe exclusivamente la agresión, sino todo tipo de uso, e incluso amenaza de uso, de fuerza armada⁷⁷. Todas las guerras a partir de este momento serán guerras de agresión⁷⁸. Los Estados ya no pueden recurrir a la fuerza armada para resolver sus controversias, o para castigar a quienes lesionaran sus derechos, o sus intereses políticos, o por cualquier otra causa.

En todo sistema jurídico hay un mecanismo último de imposición de la legalidad que es necesariamente coactivo, vinculado directamente con el uso de la fuerza física, del tipo que sea. La guerra era tanto la forma de coerción como de coacción en el Derecho internacional clásico. Por ello, el recurso a la guerra no puede desaparecer sin tener en cuenta estas consideraciones⁷⁹: Un

⁷⁶ C.I.J. *Recueil* 1986, pp. 99-100.

⁷⁷ En opinión de M. POLITIS, no compartida por todos, el Pacto realmente sólo prohibió la guerra de agresión. Recogido por W. KOMARNICKI: *Définition de l'agresseur dans le Droit international moderne; R. des C.*, t. 75 (1949-II). p. 40.

⁷⁸ Como se ha dicho, "*Lorsque toute guerre sera interdite, il y aura identité foncière et définitive entre la guerre et l'agression*". G. SCELLE, *loc. cit.*, 682.

⁷⁹ En sentido, y siguiendo a WEHBERG, se puede afirmar que no hay duda respecto a que una renuncia efectiva al uso de la fuerza solo es posible en el seno de una organización internacional, sin la cual sería imposible vencer la anarquía reinante hasta entonces. No se debe olvidar que la prohibición en sí misma puede ser violada y que en tal caso deben instituirse sanciones contra el infractor, sanciones que solo son aplicables en el seno de una agrupación de Estados organizada. Pero no basta la organización, concluye. Es necesario que los Estados cumplan con sus funciones internacionales. "*Il faut souvent du courage pour respecter le Droit*". Cf. H. WEHBERG: *L'interdiction du*

Ordenamiento no puede prescindir absolutamente de sus procedimientos coactivos.

Los Estados no podían renunciar, sin más y de forma definitiva, a su “competencia o potestad discrecional de guerra” en la expresión de G. SCHELLE⁸⁰, ni confiar, sin otra garantía, en el cumplimiento de todos de la nueva obligación prescrita. De ahí, que en el segundo punto de acuerdo entre los promotores de la Organización y entre estos y el resto de los Estados participantes en San Francisco, fuera la necesidad de crear *un mecanismo institucionalizado sustitutivo*, de establecer, en definitiva, un sistema de seguridad colectiva general.

Como quiera que sea, resulta evidente que dos principios no son suficientes para establecer la nueva regulación. Por ello el arreglo pacífico de controversias está desarrollado en el Capítulo VI de la Carta, mientras que el mecanismo sustitutivo del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales lo está en el Capítulo VII bajo el título *de* “Acción en caso de amenazas, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”.

Cada uno de ellos regula, respectivamente, los medios pacíficos y las medidas colectivas eficaces, contemplados en el artículo 1.1 de la Carta de las Naciones Unidas⁸¹. Son dos mecanismos distintos destinados al mismo fin, el primero de toda la Organización, pero de naturaleza cualitativamente diferente.

recours à la force. Le principe et les problèmes qui se posent. *R. des C.*; t. 78 (1951-I); p. 10.

⁸⁰ Cf. G. SCHELLE, *Théorie et pratique de la fonction exécutive en Droit International cit.*, p. 100.

⁸¹ Señala C. DOMINICÉ que la Carta de las Naciones Unidas, cuyo Capítulo VII tradujo en reglas jurídicas la concepción de base de la seguridad colectiva, reposa en dos pilares. El primer pilar, constituido por las reglas de comportamiento, es decir, el código de conducta de los Estados, implica la obligación de éstos de arreglar sus diferencias por medios pacíficos. El segundo pilar está constituido por las medidas colectivas que incumben al Consejo de Seguridad (Cf. C. DOMINICÉ, *La sécurité collective et la crise de Golfe; E.J.I.L.*, 1991/2).

En el primero prima la voluntad estatal, en el segundo el interés general, el de toda la Comunidad Internacional. Interés general que se concreta en la voluntad expresada por la Organización, hasta el punto que el apartado 5 del mismo artículo 2 establece que “Los Miembros de la Organización prestarán a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva”, al tiempo que el artículo 2.7 *in fine* recoge este punto como excepción a otro de los principios de la Carta y principio estructural del Ordenamiento jurídico internacional cual es el de la no intervención en los asuntos de la jurisdicción interna de los Estados al señalar “pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”. Por tanto, en el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas, los tres elementos del mismo están regulados tanto en el artículo 2.4 como en el 51 de la Carta, así como en sus Capítulos VI y VII⁸².

Una última precisión. Todo sistema de seguridad colectiva, como recuerda J. ZOUREK⁸³, si ha de ser eficaz, presupone no sólo la prohibición del recurso a la fuerza, en tanto que medio de la política individual de los Estados, salvo en el ejercicio de la legítima defensa. Requiere, además, la obligación de resolver todas las controversias internacionales susceptibles de amenazar la paz y la seguridad internacionales por medios pacíficos así como el establecimiento de procedimientos pacíficos para el arreglo de las controversias internacionales. Pero es necesario también un organismo que asegure

⁸² Comparto la opinión de HERNDL, en el sentido de que los poderes atribuidos al Consejo de Seguridad en los Capítulos VI y VII de la Carta están completamente entrelazados. Cf. K. HERNDL, *op. cit.*, p. 322. De hecho, la propia práctica del Consejo llevará a hacer referencia tanto al Capítulo VIII de la C.N.U. dedicado a los “Acuerdos regionales”, artículos 52 a 54 de la C.N.U., como tener en cuenta que el Consejo de Seguridad puede actuar, ante situaciones susceptibles de conducir a fricción internacional, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas en el Capítulo VI.

⁸³ En lo que es una clara descripción del mecanismo establecido en la C.N.U. J. ZOUREK: “La définition de l’agression et le droit international. Développements récents de la question”. *R. des C.*, t. 92 (1957-II), p. 760.

la aplicación de las sanciones colectivas contra el Estado que recurra al uso de la fuerza armada⁸⁴.

La Carta asigna, en efecto, a uno de sus órganos principales, el Consejo de Seguridad, la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y éste actúa en nombre de los Miembros al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad. Si bien, “los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII”, los novedosos⁸⁵ y directamente establecidos para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales son los recogidos en el Capítulo VII.

Estas competencias del Consejo de Seguridad se mantienen, en la actualidad en su redacción originaria sin que, sin embargo, se hayan podido aplicar nunca en los términos inicialmente concebidos.

⁸⁴ Aunque autores, como ROBINSON, reducen el concepto de sistema de seguridad colectiva. Él, en concreto, lo extrae de los instrumentos internacionales de carácter regional y entiende que, en definitiva, equivale a un sistema en el que un ataque contra un miembro es un ataque contra todos e implica la acción militar de todos contra el agresor. Entiendo que esta definición se ajusta más a los sistemas de legítima defensa colectiva, con base en el artículo 51 de la Carta y su Capítulo VIII, que al sistema general de seguridad colectiva previsto en la misma. Cf. J. ROBINSON: *Metamorfosis de las Naciones Unidas*, *R. des C.*, t. 94 (1958-II), p. 553.

⁸⁵ Revolucionarios es la expresión casi unánime de la doctrina, Cf., por ejemplo, Ph. CAHIER, *Changements et continuité du Droit international*. Cours general de droit international public, *R. des C.*, t. 195 (1985-VI), p. 69. No obstante, conviene recordar con MERLE que: “La preocupación por el orden internacional es pues permanente en la Historia y su consecución no se recude a la creación de un órgano oficialmente encargado del mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo. Ello no impide que el problema cambia de naturaleza a partir del momento en que la colectividad de los Estados restringe el poder discrecional de recurrir a la Guerra y pone en marcha un dispositivo para sancionar a los que desafían las nuevas prohibiciones”. Cf. M. MERLE, *La crise du Golfe et le nouvel ordre international*, Collection Politique Comparée, Paris, 1991, p. 10-11.