

## PROBLEMAS QUE PLANTEA LA EXISTENCIA DE UNAS FUERZAS DE LAS NACIONES UNIDAS

La creación de unas Fuerzas de Emergencia de las Naciones Unidas (U. N. E. F.: *United Nations Emergency Force*) con motivo de las intervenciones en Suez, en 1956, fué una obra genial de improvisación. Su mismo éxito reavivó el interés por el casi olvidado proyecto de una fuerza internacional y alentó el estudio de sus posibilidades, por lo que respecta al establecimiento de una organización mundial contemporánea<sup>1</sup>.

Durante este período formativo, la Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional, celebrada en Nueva York en 1958, proporcionó un instructivo terreno de pruebas para los diferentes puntos de vista relativos a esta cuestión<sup>2</sup>. En dicha Conferencia se reconoció que se había

---

<sup>1</sup> *Vid.*, por ej., Armstrong, *The U. N. Experience in Gaza*, 35 *Foreign Affairs* (1957), páginas 600 y sigs.; Appadorai, *The Use of Force in International Relations* (1958); A. S. I. L., *Report of the Committee on Study of Legal Problems of the United Nations*, Proceedings, American Society of International Law (1957), págs. 205 y sigs.; Clark and Sohn, *World Peace Through World Law* (1958); Dunbar, *Legal Questions involved in the Creation of a Permanent U. N. Force*, en David Davies Memorial Institute, *Niblett Hall Conference 1958*, págs. 37 y sigs.; Federal Unión, *Proposals for a Permanent United Nations Force* (1957); Frye, *A United Nations Peace Force* (1957); Goodrich and Rosner, *The United Nations Emergency Force*, 11 *International Organisation* (1957), págs. 413 y sigs.; Green, *The Double Standard of the United Nations*, 11 *Year Book of World Affairs* (1957), págs. 104 y sigs.; Holcombe and Others, *Strengthening the United Nations* (1957), págs. 86 y sigs.; MacDonald, *Hungary, Egypt and the United Nations*, 35 *Canadian Bar Review* (1957), págs. 59 y sigs.; McDougal and Feliciano, *International Coercion and World Public Order*, 67 *Yale L. J.* (1958), págs. 771 y sigs.; Pearson, *Force for U. N.*, 35 *Foreign Affairs* (1957), págs. 395 y sigs.; Scheuner, *Eine Internationale Sicherungsmacht im Dienste der Vereinten Nationen*, *Makarov Festgabe* (1958), páginas 398 y sigs.; Sohn, *The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force*, 52 *A. J. I. L.* (1958), págs. 229 y sigs.; J. Stone, *Aggression and World Order* (1958); and Susan Strange, *Suez and After*, 11 *Year Book of World Affairs* (1957), págs. 76 y sigs.

<sup>2</sup> *Report of the 48th. Conference*, Nueva York, 1958 (en prensa).

aproximado la hora de trazar un bien razonado proyecto para la creación de unas Fuerzas de las Naciones Unidas, por lo que se solicitó del Comité Constitucional de la Asociación la presentación de un *informe* sobre la cuestión en la Conferencia siguiente<sup>3</sup>. Todo lo que en aquel momento faltaba todavía era el informe ligeramente retrasado de Mr. Hammarskjöld acerca de las lecciones que podían extraerse del experimento de la U. N. E. F., informe del que ya puede disponerse<sup>4</sup> y que constituye una base oportuna para una discusión animada y constructiva entre las naciones.

### I. CUESTIONES DE MÉTODO.

En el citado *Informe*, el secretario general plantea abiertamente determinados problemas, tales como las lecciones que han de sacarse de la U. N. E. F., la significación de ésta como un precedente para su futura aplicación por las Naciones Unidas, la conveniencia de llegar a acuerdos que comprendan los principios y normas de valor permanente y la utilidad potencial de unas fuerzas permanentes basadas en el modelo de la U. N. E. F.

Aunque, como es su propósito, el documento en cuestión insiste en los aspectos legales, constitucionales e institucionales de todas estas cuestiones, es evidente que algunas de las consecuencias que se dependen de su contexto no pueden hallar una respuesta adecuada —si es que la tienen— en el terreno de la *lex lata*. Si se tratara de una objeción legítima a que el estudio y tratamiento de aquéllas fuera hecho por y entre juristas, esta objeción podría hacerse respecto a toda propuesta de interés en la esfera del «desarrollo»<sup>5</sup> o «avance»<sup>6</sup> del Derecho internacional.

Llegados a este punto, sería una reiteración inútil decir una vez más que la distinción convencional y corriente entre lo «legal» y lo «político» está un tanto pasada. Siempre será necesario distinguir de una manera clara entre los problemas y cuestiones *de lege lata* y *de lege ferenda*. En realidad, pocas veces se ha sentido más la necesidad de ello que en el mo-

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> U. N. Doc. A/3943 (9 oct. 1958), más adelante citado como *Informe*.

<sup>5</sup> Art. 13 (1) (a) de la Carta de las N. U.

<sup>6</sup> Art. II de la Constitución de la Asociación de Derecho Internacional (International Law Association); *loc. cit.*, ant. en nota 2. *Vid.* también art. 1 de *Status de l'Institut de Droit International* (46 *Annuaire* (1956), pág. XXVII).

mento presente<sup>7</sup>. Sin embargo, durante mucho tiempo ha sido posible tratar acerca de las cuestiones *de lege ferenda* de una manera más constructiva que dándolas de lado estérilmente calificándolas de «políticas». La verdad es que esta actitud va resultando cada vez más sospechosa, considerándose como una ideología política que, detrás de una virtuosa fachada de *non possumus*, oculta un *non volumus* que con harta frecuencia resulta tristemente contaminado por una pintoresca variedad de intereses lesionados<sup>8</sup>. Todo lo que precisa para evitar una política pre-científica, tanto en sus matices positivos como en los negativos, es tratar el problema *de lege ferenda* en el plano concreto e inter-disciplinal de los estudios internacionales<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Vid. más adelante, 9 *Current Legal Problems* (1956), págs. 235 y sigs.

<sup>8</sup> Para las observaciones referentes a los intereses parciales—reales o imaginarios—que, a juicio de ciertos Estados miembros de las Naciones Unidas, se oponen a las propuestas para la creación de unas fuerzas permanentes de las Naciones Unidas, vid. Frye, *loc. cit.* en nota 1 ant., págs. 34 y sigs.; y en cuanto a las razones que determinan la actitud de la India para con la U. N. E. F., Green, *loc. cit.*, en nota 1 ant., páginas 122 y sigs.

Un estudio sistemático de tales actitudes constituiría una contribución valiosa para un mejor entendimiento del carácter de los intereses que retrasan la integración internacional en el plano de las Naciones Unidas.

<sup>9</sup> Vid. más inform. en *loc. cit.*, en nota 7 ant., págs. 250 y sigs.; y 6 *Year Book of World Affairs* (1952), págs. 258 y sigs.

Cuando en el texto de las proposiciones *de lege ferenda*, los juristas utilizan el término «político», ellos piensan por lo general en uno—o más de uno—de los cinco significados diferentes que a continuación se indican:

1) «Político» como sinónimo de *no-legal*. Vid., por ej., Lord McNair, en David Davies Memorial Institute, *Niblett Hall Conference* 1958, págs. 49-50.

2) «Político» como sinónimo de *discrecional*, en el sentido de no estar sujeto a normas legales. Vid., por ej., la Opinión Contraria conjunta de cuatro Jueces, entre ellos Sir Arnold McNair, que lo era entonces, en la Opinión Asesora del Tribunal Internacional de Justicia acerca de la *Admisión de un Estado en las Naciones Unidas*, *Intern C. of Just. Reports*, 1948, págs. 57 y 85.

3) «Político» como sinónimo de *cualesidades características de un fenómeno social*. Vid., por ej., la Opinión Asesora del Tribunal Internacional de Justicia, acerca de la *Reparación de daños*, en *Int. C. of Just. Reports*, 1949, págs. 177 y 179.

4) «Político» como sinónimo de *no susceptible de comprobación científica*, como, por ej., en determinadas proposiciones *de lege ferenda*. Esta actitud puede ser debida a falta de fe o de buen conocimiento de las técnicas inter-disciplinarias de que se dispone.

5) «Político» como sinónimo de proposiciones *recusables*, basados en motivos no revelados.

Para ilustrar el empleo de estos términos en los significados correspondientes a los

## II. PRINCIPIOS Y TÁCTICA.

La elasticidad mental de que hace gala el citado *Informe*, causa verdadera admiración. Sin embargo, ha producido una cierta obscuridad —probablemente inevitable— en cuanto al carácter de los principios y normas elaboradas en el mismo.

Hubo un tiempo en que Mr. Hammarskjöld consideró aconsejable solicitar el aval de la Asamblea General para aquellos principios y aquellas normas que habían de proporcionar un marco adecuado para futuras operaciones de carácter similar. En tal caso, los principios y las normas en cuestión podrían incorporarse a los acuerdos generales ya tomados<sup>10</sup>. Con todo, como el propio secretario general explicó más tarde ante la Comisión Política Especial de la Asamblea General, en el estado a que había llegado la cuestión ya no estimaba necesario que la Asamblea General tomara acuerdo alguno sobre aquel *Informe*, el cual sería preferible que quedara en suspenso hasta tanto que, en una fecha futura, las Naciones Unidas pudieran tener que tomar una decisión respecto de alguna otra operación de naturaleza análoga<sup>11</sup>. Cuando esta contingencia se presente, la política a seguir tendrá que decidirse casi sin tiempo o con muy poco, por lo que, mientras estas cuestiones son de un carácter puramente hipotético, este es probablemente el momento oportuno para llevar a cabo un examen más detenido de tales principios y reglas o normas.

Algunos de los principios y de las normas expuestas en el *Informe* se derivan de las comparaciones establecidas entre la U. N. E. F. y algunas otras importantes operaciones realizadas por las Naciones Unidas en el Oriente Medio, tales como la U. N. T. S. O. (*United Nations Truce Supervision Organization*, u Organización de las Naciones Unidas para la Supervisión de la Tregua), creada en 1948 y a la que se le confió la tarea de vigilar la observancia del alto al fuego en Palestina; la E. I. M. A. C. (*Egyptian-Israel Mixed Armistice Commission*, o Comisión Mixta del Armisticio Egipcio-Israelí) compuesta por personal de la U. N. T. S. O. y encargada de

---

apartados 4) y 5) que, tal y como figuran, pueden resultar menos expresivos que el contenido real de los mismos, *vid.* los resúmenes de las Sesiones referentes a la Carta de las Naciones Unidas, y de la Sesión de Clausura de la Conferencia de Nueva York de la I. L. A. (*loc. cit.*, en nota 2 ant.).

<sup>10</sup> *Informe*, ss. 152-154 y 193.

<sup>11</sup> U. N. Doc. A/SPC/SR 100 (5 nov. 1958), pág. 4.

la investigación a que quidiera dar lugar el Acuerdo de Armisticio Egipcio-Israelí de 1949; y, por último, la U. N. O. G. I. L (*United Nations Observations Group in the Lebanon*, o Grupo de Observación de las Naciones Unidas en el Líbano), de 1958.

Un cierto número de los principios y de las normas invocadas en el *Informe* llevan los calificativos de «básico» o «pauta»; algunos de ellos parecen reflejarse en la estructura y en la Carta de las Naciones Unidas, mientras que otros son atribuidos a la Asamblea General. Aún hay otros que se describen como producto de una evolución en la práctica, o en las negociaciones con el Gobierno egipcio. A veces, lo que en un sitio figura bajo la denominación de «principio» aparece en otro con la calificación de «política de las Naciones Unidas».

Con bastante propiedad, la prueba aplicada para la inclusión de un principio o norma en el *Informe* en cuestión, fué la de su valor en determinadas situaciones que pudieran exigir la adopción del modelo de la U. N. E. F. De esta suerte hubo incluso una prudencia en no mostrarse indebidamente específico, por lo que respecta a la base legal o de cualquiera otra clase, de tales principios y normas. Sólo de manera ocasional se hace alguna referencia al carácter de una práctica como establecedora de un «patrón o modelo constitucional»<sup>12</sup>, o a unos «principios legales de carácter general» que, por ejemplo, fueron «reconocidos como decisivos para el despliegue de las Fuerzas»<sup>13</sup>.

En una verdadera exhibición aún más notable de virtuosismo, míster Hammarskjöld informó pocas semanas más tarde ante la Comisión Política Especial de la Asamblea General, de todo lo siguiente: en el enfoque del problema, tan sólo lo había guiado el más estricto respeto a las normas de la Carta; ello no suponía, ni siquiera indirectamente, la creación de ninguna nueva obligación para los Estados miembros; no afectaba ni intentaba afectar la competencia de los órganos de las Naciones Unidas o sus relaciones recíprocas con arreglo a la Carta; y, por último, ello no suponía el establecimiento de norma legal alguna que obligara en todas las circunstancias<sup>14</sup>.

Tres son las principales propuestas que aparecen en el *Informe* del secretario general: primera, la de que es posible establecer y emplear *ad hoc*

<sup>12</sup> *Informe*, s. 171.

<sup>13</sup> *Ibid.*, s. 62.

<sup>14</sup> *Loc. cit.*, en nota 11 ant.

fuerzas con arreglo al modelo de la U. N. E. F., dentro del marco actual de la Carta de las Naciones Unidas; segunda, la de que sería aconsejable incorporar algunos de los principios y de las normas elaboradas en el *Informe* a los Acuerdos ya existentes de carácter más permanente, y tercera, que de poco serviría establecer unas fuerzas permanentes del tipo de la U. N. E. F. Cada una de estas afirmaciones está pidiendo un examen comprensivo, pero crítico.

Con objeto de evitar que los árboles no dejen ver el bosque, vamos a restringir aquí la discusión de tales puntos a un análisis del *Informe* con relación a tres problemas clave: las funciones de unas fuerzas del tipo de la U. N. E. F., los órganos de las Naciones Unidas a quienes compete el establecimiento de tales fuerzas, y, por último, algunas de las cuestiones que se plantean como consecuencia de la aplicación de todo ello.

### III. LAS FUNCIONES DE LA U. N. E. F.

No resultaría excesivamente difícil imaginar tipos distintos de unas fuerzas de las Naciones Unidas, que quedarían claramente fuera de la competencia de todo órgano de éstas últimas, bien por lo que respecta a su creación o a su actuación. Por ejemplo, si el Consejo de Seguridad o la Asamblea General decidieran, por la necesaria mayoría, crear unas fuerzas de las Naciones Unidas con el fin de deportar a la Antártica o enviar a una colonia penitenciaria situada en la luna a quienes criticaran poco amablemente a las Naciones Unidas y fueran detenidos en los locales de las mismas, esa decisión sería probablemente inconstitucional, mientras que, por el contrario, se aceptaría probablemente, como dentro del poder de un órgano de las Naciones Unidas, la creación de unas fuerzas limitadas a la tarea de observar determinadas cuestiones que caen dentro de la jurisdicción de aquel órgano y que hubieran de operar exclusivamente en el mar o el cielo libres. De esta suerte, vemos cómo existe una conexión directa entre las funciones que habrían de confiarse a unas fuerzas de las Naciones Unidas y la jurisdicción y competencia para la creación de aquel cuerpo.

Las funciones de la U. N. E. F. —que continúa ejecutando con la mayor discreción la tarea que le fué encomendada— no se limitan a la mera observación, pero no llegan a la *iniciación* de ninguna acción de carácter militar. El desempeño de dicha tarea presupone unas condiciones previamente acordadas de alto al fuego, así como los oportunos programas para

la retirada de las fuerzas intervencionistas y el avance del anterior soberano u ocupante en los territorios dejados libres por el bando opuesto. El equipo de la U. N. E. F. con poder de fuego al nivel regimental, y su autoridad para utilizar las armas en defensa propia contra todo ataque armado<sup>15</sup>, distinguen a estas fuerzas de un simple cuerpo de observadores uniformados<sup>16</sup>.

Una vez interpuestas entre los antiguos combatientes en zonas móviles de amortiguación progresivamente reducidas, las fuerzas en cuestión han podido llevar a cabo una doble función. En la primera fase supervisaron el alto al fuego y la retirada de las fuerzas intervencionistas de Egipto y de la zona de Gaza. Más tarde, y desplegadas en el lado egipcio de la línea de demarcación del armisticio en la zona de Gaza y, en el Sur, a lo largo de la frontera internacional, han constituido un factor primordial para evitar toda importante renovación de la lucha entre Egipto e Israel.

El hecho de que, en términos generales, la presencia de la U. N. E. F. haya sido hasta ahora suficiente para el desempeño de esta tareas, no reduce dichas fuerzas a la categoría de un simple cuerpo de observadores. La presencia de un cuerpo de hombres armados en posiciones en las que

---

<sup>15</sup> «Es norma a aplicar que los hombres encargados de la operación nunca podrán tomar la iniciativa en el empleo de la fuerza armada, si bien quedan autorizados a responder con la fuerza a un ataque armado—incluyendo las tentativas de empleo de la fuerza—para hacerlos retirarse de las posiciones que ocupen en virtud de las órdenes del Comandante que actúe bajo la autoridad de la Asamblea y dentro de los fines de las resoluciones de la misma» (*Informe*, s. 179). *Vid.* también *ibíd.*, ss. 70, 71 y 178.

Como se presume que las fuerzas operan únicamente bajo las condiciones acordadas de alto el fuego—lo cual presupone la aceptación por las partes interesadas de toda resolución importante aprobada por la Asamblea General (*vid.* más adelante bajo el epígrafe VI)—, esta definición de defensa propia es correcta y constituye una confirmación instructiva de la tesis de que, caso de cumplirse las demás condiciones para el ejercicio del derecho de defensa propia, esto puede suponer la defensa de *todo* y *cualquier* derecho, con arreglo al Derecho Internacional. *Vid.* más información en *Academia de Derecho Internacional de La Haya*, «Recueil», vol. 87 (1955), págs. 327 y siguientes.

<sup>16</sup> Las diferencias funcionales existentes entre unas fuerzas de interposición y un cuerpo de observadores surgen claramente de la comparación entre los *Informes* de las actividades de la U. N. E. F. y la U. N. O. G. I. L. (*Vid.*, por ej., U. N. Docs., A/3568, 3694 y 3899, con S/4100). *Vid.* también el *Informe Anual 1957-58* del Secr. Gen. (A/3844), página 11.

pueden cumplir las funciones que les han sido encomendadas y ejercer en caso necesario el derecho de defensa, es algo muy distinto de la de un cuerpo de observadores prácticamente desarmado. Los deberes de la U. N. E. F. no se limitan al desempeño de estas funciones militares o paramilitares, sino que incluyen también el de ciertas funciones accidentales de carácter administrativo dentro de los límites que señalan las Resoluciones de la Asamblea General. Sin embargo, no entra en los propósitos de tales fuerzas influir —aparte de la ayuda que deben prestar a la acordada retirada de las fuerzas intervencionistas— sobre el actual equilibrio militar y político entre las partes<sup>17</sup>.

#### IV. AUTORIDAD PARA ESTABLECER UNAS FUERZAS DE INTERPOSICIÓN.

Los órganos de las Naciones Unidas que requieren una consideración como autorizados para el establecimiento de unas fuerzas internacionales, según el patrón o modelo de la U. N. E. F., son el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el secretario general<sup>18</sup>.

a) El *Consejo de Seguridad* puede crear unas fuerzas de interposición, de siete maneras diferentes:

1) Mediante una *recomendación a los Estados miembros, con arreglo al artículo 39 de la Carta*. Las tres resoluciones que llevaron a la creación del Mando Unificado de las Naciones Unidas en Corea, nada dicen por lo que respecta a sus fundamentos legales<sup>19</sup>. En cada una de dichas Re-

<sup>17</sup> *Vid. Informe*, ss. 10, 23, 51 y sigs., 77 y sigs., y 149. Para más información, *Resoluciones de la Asamblea General* 1000 (ES-I), 5 nov. 1956; 1001 (ES-I), 7 nov. 1956, y 1125 (XI), 2 feb. 1957; el *Segundo y último informe* del Secr. Gen. acerca del Proyecto para la creación de unas fuerzas internacionales de emergencia de las Naciones Unidas, 6 nov. 1956 (U. N. DOC. A/3302), ss. 8 y 12; el *Informe* del Secr. Gen. del 15 enero 1957 sobre el acatamiento a las Resoluciones de la Asamblea General (A 3500), ss. 11 y 16; y el *Informe* del Secr. Gen. en cumplimiento de las Resoluciones de la Asamblea General, 1123 (XI), 24 ene. 1957 (U. N. DOC. A/3512), ss. 5, 7 y 29. *Vid* también más adelante bajo el epígrafe VI.

<sup>18</sup> Al aclarar sus propias ideas respecto a los puntos que se plantean bajo este epígrafe, el autor encontró que resultaban especialmente esclarecedores varios de los documentos enumerados en la nota 1, en particular el *Informe* de la A. S. I. L. y los de los profesores Scheuner, Sohn y Stone.

<sup>19</sup> Resoluciones de 25 jun. 1950 (U. N. DOC. S/1501), 27 jun. 1950 (U. N. DOC. S/1511) y 7 jul. 1950 (U. N. DOC. S/1588).

Para una bibliografía selecta de literatura importante sobre el particular, *vid.*, *loc. cit.*, en nota 2 ant.

soluciones se hace referencia a una «ruptura de la paz» y a un «ataque armado», y mientras que una señala el artículo 39 de la Carta, la otra recuerda el artículo 51. Una vez que el Consejo de Seguridad hace una recomendación con arreglo al artículo 39, los Estados miembros no necesitan de ninguna otra autoridad, según la Carta, para actuar en cumplimiento de aquella recomendación. Con todo, su caso legal no puede por menos de reforzarse mediante tal acción, ya que ella figura entre los derechos de los Estados miembros, aun en ausencia de dicha recomendación, y si las circunstancias cumplen también las condiciones necesarias para una defensa colectiva contra un ataque armado, con arreglo al artículo 51 de la Carta. Sin embargo, lo esencial es que, incluso si las condiciones que señala el artículo 51 no se habían cumplido en el caso de Corea, la recomendación del Consejo de Seguridad, según lo previsto en el artículo 39, hubiera justificado la creación de unas fuerzas de lucha del tipo de las de Corea; y hubiera suministrado *a fortiori* la base necesaria para la creación de unas fuerzas de simple interposición.

2) Mediante una *decisión con arreglo a los artículos 39 y 41 de la Carta*. Es posible describir unas fuerzas de interposición como una medida «que no supone el empleo de la fuerza armada» en el sentido que marca el artículo 41. En tal caso, lo que se hace es insistir en las funciones que pueden ser cumplidas sin recurrir a la fuerza armada. Sobre este supuesto, el hecho de que tales fuerzas puedan utilizar sus armas en defensa propia afecta al *status* de las mismas tan poco como afectaría al ejercicio, por parte de un simple ciudadano, del derecho de legítima defensa con arreglo a las leyes locales.

3) Mediante una *decisión con arreglo a los artículos 39 y 42 de la Carta*. Puede argüirse que el anterior intento de no aludir al elemento militar de unas fuerzas de interposición bien armadas constituye una falta de sinceridad. Considerada así la cuestión y ya estén armadas con propósitos defensivos u ofensivos, unas fuerzas del tipo de la U. N. E. F. son una fuerza armada y, por consiguiente, caen bajo el artículo 42 si son creadas por el Consejo de Seguridad. No obstante, no hay nada en la letra del citado artículo 42 que indique que la creación de unas fuerzas armadas con arreglo al mismo depende de los acuerdos especiales a que hace referencia el artículo 43, o del oportuno funcionamiento de la Comisión Militar prevista en el artículo 47. De esta suerte y dentro de la acción iniciada por el Consejo de Seguridad, poco importa si tales fuer-

zas de interposición se consideran militares o, como por lo que respecta a la U. N. E. F. —que opera como lo hace bajo la égida de la *Asamblea General*— el secretario de las Naciones Unidas prefiere llamar paramilitares.

4) Mediante una *decisión con arreglo al artículo 48 de la Carta*. En virtud del párrafo primero del citado artículo, todos los Estados miembros o algunos de ellos, según determine el Consejo de Seguridad, han de tomar las medidas activas necesarias para el cumplimiento de las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales. Así y siempre que el Consejo de Seguridad haya tomado previamente la decisión exigida, la acción que subsiguientemente se emprenda, puede consistir perfectamente en la creación de unas fuerzas de interposición compuestas por personal de todos o de algunos de los Estados miembros.

5) Mediante una *decisión con arreglo al artículo 53 de la Carta*. En virtud de este artículo, el Consejo de Seguridad puede emplear disposiciones o medidas regionales para llevar a cabo una acción coercitiva, bajo su propia autoridad. En el caso de que la creación de unas fuerzas de interposición no se considerara como fuerzas típicas de coerción, el argumento *a fortiori* anteriormente indicado serviría para cubrir la creación de tales fuerzas <sup>20</sup>.

6) Mediante una *decisión con arreglo al artículo 40*. Aun sin hacer una recomendación o tomar una decisión con arreglo al artículo 39, el Consejo de Seguridad puede —en virtud del artículo 40— tomar medidas provisionales para evitar la agravación de una situación que suponga una amenaza para la paz o una ruptura de ésta. Tales medidas han de ser sin perjuicio de los derechos, títulos o posición de las partes interesadas. Fácilmente puede pensarse en situaciones en las que unas fuerzas de interposición puede perfectamente realizar semejantes funciones con carácter provisional.

7) Mediante una *decisión con arreglo al artículo 29*. Este artículo autoriza al Consejo de Seguridad a crear unas fuerzas de interposición *ad hoc*, o bien de carácter permanente, como órgano subsidiario para el mejor cumplimiento de las funciones que le están encomendadas.

En opinión de los Estados pertenecientes al bloque soviético, el Con-

<sup>20</sup> *Vid.* en nota 1 ant.

sejo de Seguridad es el único que tiene autoridad para crear y disponer la creación de fuerzas armadas de las Naciones Unidas, y aunque los citados Estados miembros se abstuvieron de votar las resoluciones por las que se creó la U. N. E. F., sostienen que ésta se constituyó con violación flagrante de la Carta de las Naciones Unidas<sup>21</sup>. En vista de esta actitud, resulta comprensible que el Secretariado de las Naciones Unidas haya hecho grandes esfuerzos para eliminar toda alusión al carácter militar de la U. N. E. F. y expresar su horrorizada indignación ante el solo pensamiento de que la U. N. E. F. pueda tener nada en común con unas fuerzas coercitivas de la paz. Sin embargo, difícilmente es posible ser dogmático en este punto<sup>22</sup>. Una respuesta más verídica, aunque pragmáticamente menos aceptable, a la acusación soviética, sería probablemente sugerir una lectura menos impresionista del texto del artículo 24, 1), de la Carta. Mientras que, con arreglo a este artículo, el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad «primaria» de mantener la paz y la seguridad internacionales, la letra misma hace evidente que ello no significa que el Consejo de Seguridad posea el monopolio en este campo<sup>23</sup>.

b) Un cierto número de títulos en virtud de los cuales la *Asamblea General* puede recabar jurisdicción para ordenar la creación de unas fuerzas de interposición, merecen ser estudiados:

1) Con arreglo al artículo 11, 1), de la Carta, la Asamblea General puede tener en cuenta los principios generales de cooperación para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, y hacer recomendaciones referentes a tales principios a los Estados miembros, o al Consejo de Seguridad, o a ambos. Este artículo permite a la Asamblea General elaborar proyectos de acuerdos para la creación de fuerzas *ad hoc* sobre el modelo de la U. N. E. F., así como trazar planes de mayor alcance con vistas a la creación de unas fuerzas permanentes de las Naciones Unidas<sup>24</sup>.

2) Con arreglo a la cláusula plural del artículo 10 de la Carta, la

---

<sup>21</sup> Para una última insistencia sobre estos argumentos, *vid.* los discursos un tanto reiterativos de los representantes de Albania, Bulgaria, Checoslovaquia y Rumania, siguiendo la línea del pronunciado por el representante ruso en la Comisión Política Especial de la Asamblea General, 1 nov. 1958 (U. N. DOC. A/SPC/SR/97), y 4 nov. 1958 (*Ibid.*, S. R. 98).

<sup>22</sup> *Vid.* notas 2 y 3 ant.

<sup>23</sup> *Vid.* también art. 12 (1) de la Carta de las N. U.

<sup>24</sup> *Vid.* nota 1 ant., y más adelante bajo el epígrafe VI.

Asamblea General puede discutir cualquier aspecto de unas fuerzas *ad hoc*, o permanentes, de las Naciones Unidas, y hacer recomendaciones a los Estados miembros, o al Consejo de Seguridad o a aquéllos y a éste conjuntamente.

3) Siempre que el Consejo de Seguridad no se encuentre legalmente interesado en una disputa o situación, compete a la Asamblea General, con arreglo al artículo 14 de la Carta, recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualquiera situación, sea cual fuere su origen, que estime pueda perjudicar al bienestar general o a las relaciones amistosas entre las naciones. Tales situaciones comprenden las que resultan de una violación de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, según figuran en los artículos 1 y 2 de la Carta, y especialmente el principio que se afirma en el párrafo cuarto del artículo 2, o sea, la prohibición de toda amenaza o empleo de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o que, en cualquiera otra forma, no se atempere a los propósitos de las Naciones Unidas. Sujeta únicamente a la reserva antes mencionada de la primacía que compete al Consejo de Seguridad, toda recomendación para la creación de unas fuerzas de interposición que pudieran basarse perfectamente en este artículo.

4) La Asamblea General puede crear unas fuerzas de las Naciones Unidas en virtud de una resolución firme de ellas mismas. Así es como, a petición del Consejo de Seguridad<sup>25</sup>, fué convocada con tanta rapidez la Primera Sesión Especial de Emergencia, en la que se creó la U. N. E. F. Aunque ninguna resolución de la Asamblea General puede añadir nada a los poderes de que, con arreglo a la Carta, está investida la Asamblea General, la Resolución de Unión por la Paz del 3 de noviembre de 1950<sup>26</sup>, permitió a la Asamblea General apresurar sus propios procedimientos<sup>27</sup> y hacer así frente con mayor urgencia a proposiciones tales como la creación de unas fuerzas internacionales *ad hoc*.

5) Con arreglo al artículo 22 de la Carta, la Asamblea General puede crear aquellos órganos subsidiarios que estime necesarios para el cumplimiento de las funciones que le estén encomendadas. En varios de los documentos hechos públicos por el secretario de las Naciones Unidas,

<sup>25</sup> Res. S/3721, de 31 oct. 1956.

<sup>26</sup> Res. 377 (V).

<sup>27</sup> *Vid. Normas y Proced.* de la AS. GEN. 8 (b), 9 (b), 10, 16, 19 y 65.

se describe a la U. N. E. F. como un órgano subsidiario de la Asamblea General en virtud de dicho artículo<sup>28</sup>. De esta suerte, si la Asamblea General considera necesarias unas fuerzas de interposición para el cumplimiento de las funciones que le son propias, no tiene que limitarse a una mera recomendación, ya sea a los Estados miembros o al Consejo de Seguridad mismo, y, por lo tanto, puede perfectamente decidir acerca de la creación de aquellas fuerzas, así como hacer las necesarias provisiones financieras para este órgano subsidiario, con arreglo a sus propios poderes presupuestarios<sup>29</sup>.

A la vista de todo ello, cualquiera de los citados artículos de la Carta puede ser interpretado de una manera un tanto liberal, de suerte que permita la creación de unas fuerzas de interposición por parte de la Asamblea General o por los Estados miembros previa recomendación de la Asamblea General. Sin embargo, puede objetarse que semejante disposición de cosas es contraria al plan general de conjunto previsto en la Carta para la división de funciones entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. Sin duda en el material preparatorio puede encontrarse alguna prueba para una visión a gran escala del Consejo de Seguridad como una autoridad suprema mundial ejercida armónicamente por los grandes de este mundo. A este respecto, la Asamblea General queda relegada a la posición de una reunión deliberante en tono menor. Pero en la Carta, tal y como es, todo lo que puede decirse es que, con relación a la Asamblea General, el Consejo de Seguridad puede recabar el derecho de primera opción en las cuestiones que afecten a la paz y a la seguridad internacionales. Además, en estas cuestiones, la Asamblea General tiene principalmente<sup>30</sup> tan sólo unos poderes de recomendación, mientras que el Consejo de Seguridad tiene el poder de decisión. Por último, y en este aspecto, el Consejo de Seguridad tiene poderes de representación y dirección respecto a todos los miembros de las Naciones Unidas.

<sup>28</sup> *Vid.*, por ej., ss. 19 y 127 del *Informe*, y el Par. 23 respecto al Acuerdo entre las Naciones Unidas y Egipto, de 8 feb. 1957 (U. N. DOC. A/3526).

Contrariamente a lo afirmado en s. 19 del *Informe*, según el cual el Reglamento de las Fuerzas de las N. U. confirma el carácter internacional de las mismas como «órgano subsidiario de la Asamblea General», en la norma 6 (U. N. DOC. St./SGB/UNEF/1) se describe a la U. N. E. F. como «órgano subsidiario de las Naciones Unidas».

<sup>29</sup> Art. 17 de la Carta. La significación de este artículo está bien puesta de relieve en el trabajo del prof. Sohn, *loc. cit.*, en nota 1 ant., pág. 235. *Vid.* también nota 37 más adelante.

<sup>30</sup> *Vid.*, sin embargo, ant. en nota 5.

En determinadas circunstancias en las que, debido al ejercicio del veto por parte de uno de los miembros permanentes, con arreglo al capítulo séptimo —o bien en virtud del capítulo sexto, a causa del veto puesto por un miembro permanente en interés de otro miembro permanente, pero sin derecho a votar—el Consejo de Seguridad se vea incapacitado para funcionar, aquella visión directorial del mundo comienza a esfumarse y desaparecer. Así, pues, la insistencia en la competencia supuestamente exclusiva del Consejo de Seguridad, resulta cada vez más imposible de distinguir de la insistencia en la perpetuación de la anarquía mundial, siguiendo las mejores tradiciones del veto polaco de otro tiempo. Análogamente y por razones que hacen inoperante al Consejo de Seguridad en situaciones de esta clase, las consultas iniciadas con arreglo al artículo 106 de la Carta para los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, no es probable que resulten más eficaces.

En este punto, aparece la Asamblea General como el órgano secundario en la cuestión del mantenimiento de la paz y de la seguridad mundiales. Este es el puesto que le está asignado por la Carta. Además —y se trata de un punto sobre el que no siempre se ha insistido bastante— la Asamblea General es la única que tiene los cordones de la bolsa de la Organización, por lo que, con toda justicia, puede reclamar su primacía, al menos en lo que respecta a la *conditio sine qua non* financiera, por lo que concierne a cualquier acción de carácter ejecutivo. Verdad es que en los casos en que la Asamblea General se ve limitada a hacer recomendaciones, éstas distan mucho de ser unas directrices con fuerza para obligar<sup>31</sup>. Con todo, si el sentido de la reunión de la agrupación mundial

---

<sup>31</sup> Para las insistentes y sensatas afirmaciones del Secr. Gen.—que en este punto resultan muy oportunas—, según las cuales y en términos de derecho una recomendación es una recomendación y nada más; *vid.* la Sec. 9 del *Segundo y último Informe* del Secr. Gen. acerca del proyecto de creación de la U.N.E.F., de 6 nov. 1956 (U. N. DOC. A/3302) y la Sec. 19 del subsiguiente *Informe* del Secr. Gen., de 11 febrero 1957 (A/3527): «La Carta ha otorgado al Consejo de Seguridad los medios de obligar y el derecho de tomar decisiones con efectos obligatorios. Tal autoridad no ha sido concedida a la Asamblea General, la cual puede únicamente recomendar una acción a los Gobiernos miembros de la misma, los que, a su vez, pueden seguir la recomendación o no tenerla en cuenta... En este caso (recomendaciones en virtud de la Resolución de Unión por la Paz), la recomendación tampoco tiene fuerza que obligar.»

Para más información, *vid. ibíd.*, s. 20: Opiniones particulares de los Jueces Klaestad y Lauterpacht, en la Opinión Asesora del Trib. de Just. Int., sobre el *Procedimiento de Votación en las Cuestiones relativas a los Informes y Peticiones referentes al Te-*

está fuera de toda duda —como, con razón o sin ella, lo estuvo con motivo de la intervención de 1956 en Egipto— esta limitación no parece tener mayor importancia, siempre que se cumpla una condición: la de que se produzca una respuesta espontánea y proporcionada por parte del cuerpo de los Estados miembros<sup>32</sup>. Hay que reconocer también que la Asamblea General carece de poderes de representación correspondientes a los del Consejo de Seguridad. No obstante y como órgano de las Naciones Unidas en las que todos los miembros están representados tampoco necesita tales poderes. Sin embargo, queda una última dificultad. La Asamblea General carece de poder para coordinar a los Estados miembros disidentes, y lo más que puede hacer es —haciendo uso de sus poderes presupuestarios— obligar a estos Estados miembros a pagar como todos los demás las operaciones o empresas que ellos desapruében<sup>33</sup>. De esta suerte existe una limitación de la jurisdicción de la Asamblea General, limitación que de un modo abstracto contracta desfavorablemente con los poderes y posibilidades del órgano primario de la Organización en las cuestiones que afecten a la paz y la seguridad mundiales. Sin embargo, sería salirse un tanto de la realidad sobreestimar la significación de estas imperfecciones relativas. El órgano secundario, con sus limitaciones constitucionales, entre en juego sólo si su superior competidor se ve condenado a la inacción completa aparte de la aprobación de mociones vacías de contenido. En tales contingencias, un órgano que, por lo demás, puede desempeñar principalmente funciones de reserva, pero que tiene capacidad y está dispuesto a desempeñar su papel, ya no contrasta tan desfavorablemente con un órgano primario que no funciona<sup>34</sup>.

---

*rritorio de Africa Sud-Occidental*, Trib. de Just. Int., *Informes*, 1955, págs 87-88 y 115-121, así como las equilibradas valoraciones de Sloan (25 B. Y. I. L., 1948, págs. 1 y sigs.), y Johnson, 33 *ibid.* (C. 1957), págs. 97 y sigs.

<sup>32</sup> Respecto a la impresionante e inmediata cantidad de ofrecimientos recibidos, tanto de asistencia armada como de otra clase en relación con la U. N. E. F., *vid.* los anexos al *Informe* del Secr. Gen. de 6 nov. 1956 (U. N. DOC. A/3302 y *addenda* 1-30, de 6 nov., 11 dic. 1956).

Los deberes de los Estados miembros surgen como consecuencia directa de la Carta de las N. U. en virtud del art. 2 (5) y parecen haber de limitarse a la «acción» emprendida por el Consejo de Seguridad en virtud del Cap. VII de la Carta.

<sup>33</sup> En la Comisión Política Especial (*loc. cit.* en nota 21 ant.), los miembros del bloque soviético repitieron su disconformidad con el pago de su cuota en los gastos de las N. U. por la U. N. E. F.

<sup>34</sup> *Vid.*, por ej., Stone, *loc. cit.*, en nota 1 ant., pág. 178 y 192 y sigs.

c) Por último, hay que considerar al *Secretariado* —uno de los órganos principales de las Naciones Unidas, con arreglo al artículo 7 de la Carta— como depositario en potencia de la autoridad para la creación de unas fuerzas de interposición. El primer secretario general que ocupó el cargo estaba convencido de que tenía la autoridad necesaria para reclutar unas fuerzas de vigilancia para la protección de los funcionarios y de los bienes de las Naciones Unidas, así como la de las zonas sobre las que éstas hubieran asumido el control en virtud de la Carta o de acuerdos especiales<sup>35</sup>. De una forma que reducía las primitivas propuestas de mister Trygve Lie a proporciones bastante más modestas, la Asamblea General confirmó que, debido a las limitaciones financieras de su control administrativo normal, el secretario general podía crear un Servicio de Fuerza de las Naciones Unidas uniformado, pero normalmente desarmado, encargándole también la Asamblea la confección de una relación de observadores militares<sup>36</sup>.

En realidad, la autoridad del secretario general para crear unas fuerzas de interposición pueden también derivarse de una de las tres disposiciones en las que se había basado mister Trygve Lie

1) Con arreglo al artículo 97, el Secretariado de las Naciones Unidas dispondrá de todo el personal que pueda necesitar la Organización. De esta suerte, y en primer lugar, corresponde al secretario general, en su calidad de jefe supremo administrativo de las Naciones Unidas, decidir si las necesidades de la Organización exigen la creación de unas fuerzas de interposición, bien como medida *ad hoc*, o en un plan más permanente. Aunque la Carta parece permitir el ejercicio de esta función, el control presupuestario que la Asamblea General ejerce sobre el secretario

<sup>35</sup> Informe del Secr. Gen. sobre una Guardia de las N. U., 28 sept. 1948 (U. N. DOC. A/656), s. 10 y Ap. A.

El Secr. Gen. estimaba, sin embargo, que esta fuerza de Guardia no podría ser utilizada a efectos de medidas coercitivas según el art. 42 de la Carta (*ibid.*, Ap. A., s. 2). Aunque desde un punto de vista pragmático es mucho lo que puede decirse a favor de ello, el texto del art. 42 no está concebido en términos tales que impida la acción de otras fuerzas fuera de las creadas en virtud del art. 43. Análogamente y mientras está pendiente la conclusión de los acuerdos especiales a que se refiere el artículo 43, las Potencias mencionadas en el art. 106, se confía a unas funciones provisionales en nombre de la Organización y que, en otro caso, no tendrían. Estos poderes no han de considerarse necesariamente como exclusivos.

<sup>36</sup> Res. de 22 nov. 1949 (297/IV). Para más información, *vid.* Schwebel, en Frye, *loc. cit.*, en nota 1 ant., págs. 195 y sigs.

general hace que no sea aconsejable para éste decidirse a dar semejante paso sin el respaldo de aquélla<sup>37</sup>. Además, los preceptos que impiden a los miembros del Secretariado aceptar instrucciones de toda autoridad ajena a la Organización<sup>38</sup>, parecen excluir la aceptación de contingentes nacionales, según el modelo de la U. N. E. F. con su división de control entre las Naciones Unidas y los Estados que contribuyen a dichas fuerzas sobre los miembros de éstas<sup>39</sup>. Sin embargo, serían totalmente compatibles con unas fuerzas reclutadas directa e individualmente por el Secretariado.

2) En virtud del artículo 98, el secretario general ha de realizar todas las funciones confiadas a él por cualquiera de los otros órganos principales de las Naciones Unidas. De esta suerte, y obrando por delegación de autoridad de la Asamblea General, el secretario general se descarga de las responsabilidades más importantes que le incumben con relación a la U. N. E. F. Además, en la organización y funcionamiento de las fuerzas, el secretario general está asistido por un Comité Asesor compuesto por los representantes de siete Estados miembros, siendo él el presidente<sup>40</sup>:

3) Según una de las primeras Resoluciones<sup>41</sup>, la Asamblea General delegó en el secretario general una amplia autoridad, todavía no agotada, y que se podría considerar lo bastante amplia como para permitir la creación de unas fuerzas de interposición. Compete al Secretario el establecimiento de una organización administrativa que le permita «descargarse efectivamente de sus responsabilidades generales y administrativas con arreglo a la Carta, así como el desempeño eficaz de aquellas funciones y servicios que sean necesarios para cubrir las necesidades de los diversos órganos de las Naciones Unidas».

En resumen, tanto la Asamblea General como el secretario general juntos —y probablemente incluso el secretario general por sí solo— disponen, con arreglo a la Carta, de la autoridad necesaria para crear unas fuerzas de interposición según el modelo de la U. N. E. F.

<sup>37</sup> *Vid. Informe*, ss. 28, y 108 y sigs.

<sup>38</sup> Art. 100 de la Carta.

<sup>39</sup> *Vid. Informe*, ss. 75 y sigs., y 139; Norma 11 y sigs. del Reglamento de la U. N. E. F.

<sup>40</sup> *Informe*, ss. 26 y sigs., 84 y sigs., 172 y 174 y sigs.

<sup>41</sup> Res. de 13 feb. 1946 (13-I).

## V. LA AUTORIDAD PARA EL FUNCIONAMIENTO DE UNAS FUERZAS DE INTERPOSICIÓN.

En el *Informe* del secretario general se traza una distinción necesaria entre la autoridad para crear y la autoridad para el funcionamiento de unas fuerzas de interposición<sup>42</sup>. En este punto se ponen penosamente de manifiesto las limitaciones de la U. N. E. F. Unas fuerzas que funcionan a las órdenes de la Asamblea General —o lo que es lo mismo, a las del secretario general— dependen en todo momento, a diferencia del Consejo de Seguridad, del consentimiento de cada uno de los Estados miembros interesados. Estas fuerzas no pueden estar sujetas a limitaciones de soberanía nacional como las cedidas por los Estados miembros con arreglo a la Carta, a favor del Consejo de Seguridad.

El grado en que tales fuerzas han de contar con el consentimiento de los diferentes Estados miembros resultará de la consideración de los acuerdos típicos de carácter consensual que requiere su buen funcionamiento:

1) El consentimiento por parte de los Estados que suministren contingentes nacionales, respecto a su contribución en personal, equipo y abastecimientos, empleo y control de sus respectivos contingentes, duración del servicio y reembolso de los gastos extraordinarios que se produzcan por parte de los Estados contribuyentes<sup>43</sup>.

2) El consentimiento por parte del Estado soberano de cada una de las zonas afectadas —anterior al envío de las fuerzas a la zona de operaciones— en las que hayan de concentrarse los diversos contingentes nacionales, y de todos los territorios a través de los cuales o sobre los cuales tengan que pasar dichos contingentes<sup>44</sup>. Si los miembros de las fuerzas fueran reclutados individualmente y se pretendiera estacionarlos en el territorio de un Estado soberano cualquiera, volvería a plantearse el problema del consentimiento<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> *Vid.*, por ej., s. 15. *Vid.* también s. 9 del *Informe* del Secr. Gen. de 6 nov. 1956 (U. N. DOC. A/3302).

<sup>43</sup> Para el texto de los Acuerdos concluidos entre las Naciones Unidas y los Estados miembros que contribuyen con contingentes a la U. N. E. F., *vid.* *Informe*, Anexo I. *Vid.* también ss. 15 y sigs., 24, 44 y sigs., 75 y sigs. y 125 y sigs.

<sup>44</sup> *Ibid.*, ss. 35 y 131.

<sup>45</sup> Aunque en virtud del art. 105 de la Carta y la Convención General de Privile-

3) El consentimiento por parte del Estado que haya de recibir las fuerzas, para hacerlo con los privilegios e inmunidades oportunas, y para concederles todas las facilidades que requiera su libre movimiento, incluyendo las comunicaciones y transmisiones, así como el desempeño, libre de todo obstáculo, de las tareas que les sean encomendadas<sup>46</sup>.

4) Según las circunstancias, el consentimiento por parte de los Estados opuestos al que haya de recibir las fuerzas, para el despliegue de las mismas, de suerte que les sea posible cumplir su misión de interposición<sup>47</sup>.

## VI. LAS PERSPECTIVAS.

Aun está por ver si la U.N.E.F. será recordada como un caso raro aislado o como un precedente. Son cuatro los empleos constructivos de la experiencia que supone la U.N.E.F., que merecen consideración:

a) La línea de menor resistencia sería la tomada por el secretario general en la Comisión Política Especial de la Asamblea General<sup>48</sup>. Ello supondría moralmente la compilación y subsiguiente ordenamiento de todo el material importante de referencia para su utilización en el mayor provecho de cualquiera futura emergencia de un carácter semejante.

---

gios e Inmunidades de las Naciones Unidas (13 feb. 1946), las fuerzas de interposición que forman un órgano subsidiario de las N.U. tienen derecho a los privilegios e inmunidades que allí se indican (*vid. Informe*, s. 129), tales disposiciones sólo son aplicables cuando un Estado miembro haya admitido a los miembros del órgano subsidiario en la calidad oficial de éstos. Además, y en el caso de unas fuerzas compuestas por contingentes nacionales, las disposiciones de la Convención no se extienden automáticamente a los suministros y equipo que son propiedad de los contingentes nacionales en sus Estados de procedencia (*vid. Informe*, s. 129).

En vista de la pequeña extensión de la zona reservada a cuartel general de las N.U., hay que descartar la posibilidad de que, en virtud del Acuerdo sobre el Cuartel General de 26 jun. 1947 entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos, las fuerzas en cuestión puedan estacionarse allí. *Vid.* también el *Informe* del Secr. Gen. acerca de una Guardia de las N.U., de 28 sept. 1948 (U. N. DOC. A/656), Ap. C., s. 2.

<sup>46</sup> *Informe*, ss. 69, 100-101, 128-136, 144-146, 156-161, y Ap., s. 5; la pro-memoria sobre las Bases para la Presencia y Funcionamiento de la U.N.E.F. en Egipto, anexo al *Informe* del Secr. Gen., de 20 nov. 1956 (U. N. DOC. A/3375); y el Acuerdo entre las N.U. y Egipto referente al «status» de la U.N.E.F. en Egipto, 8 feb. 1957 (A/3526).

<sup>47</sup> *Vid. Informe*, ss. 21, 23 y 53 y sigs.

<sup>48</sup> *Vid.* nota 2 ant.

b) Otra posibilidad sería, como se sugiere en el *Informe* del secretario general, prever la redacción de los acuerdos oportunos. En los tratados de esta clase podrían incorporarse los principios y normas apropiados. Estos principios y estas normas podrían abarcar cuestiones tales como las funciones típicas de unas fuerzas de interposición<sup>49</sup>, escalones de mando y control administrativo<sup>50</sup>, la división de la responsabilidad respecto a los contingentes nacionales entre las Naciones Unidas y los Estados contribuyentes<sup>51</sup>, el ejercicio de la jurisdicción criminal sobre los miembros de las fuerzas<sup>52</sup>, las inmunidades y privilegios de las mismas, de sus miembros y de los funcionarios del Secretariado nombrado para el servicio de ellas<sup>53</sup>, su protección internacional, el arreglo de las disputas que pudieran surgir<sup>54</sup> y, por último, las provisiones presupuestarias para el mantenimiento de las fuerzas y los reembolsos debidos por parte de los Estados contribuyentes<sup>55</sup>. Todos estos acuerdos de principio podrían adoptar la forma de tratados bilaterales entre las Naciones Unidas, representadas por el secretario general, y los diferentes Estados miembros, con arreglo a un modelo de convención aprobado por la Asamblea General<sup>56</sup>.

c) Una proposición más ambiciosa sería el establecimiento de unas fuerzas de interposición de carácter permanente y reclutadas individualmente bajo el control de la Asamblea General. Este plan ha sido apoyado por parte de cierto número de miembros de las Naciones Unidas, en par-

<sup>49</sup> *Vid. nota 3 ant.*

<sup>50</sup> *Vid. Informe*, s. 75 y sigs.

<sup>51</sup> *Vid. ibid.*, ss. 79, 139 y 168.

<sup>52</sup> *Vid. ibid.*, ss. 136 y 163, así como Ap., ss. 5 y 7.

<sup>53</sup> *Vid. loc. cit.*, en nota 46 ant.

<sup>54</sup> *Vid. Informe*, ss. 141-143, 190-191, y Ap., ss. 11-12. *Vid.* también normas 29 y 30 del Reglamento de la U.N.E.F.

<sup>55</sup> *Vid. loc. cit.*, en nota 43 ant.; *General Assembly Resolutions* 1089 (XI), 1090 (XI), 1122 (XI) y 1151 (XII), así como *Informe*, ss. 48, 103 y sigs., 142 y 187-189. *Vid.* también el *Informe* del Secr. Gen. de 21 nov. 1956 (U. N. DOC. A/3383 y Rev. 1); los *Informes* de la Comisión Asesora para las cuestiones administrativas y presupuestarias, de 30 nov. 1956 (A/3402) y 14 dic. 1956 (A/3456); el *Informe* de la Comisión 5.<sup>a</sup> de la Asamblea General, de 25 feb. 1957 (A/3560) y el Proyecto de Presupuesto de la U.N.E.F. para el período 1 ene. a 31 dic. 1958 (A/3823), y para el período 1 enero a 31 dic. 1959 (A/3984).

<sup>56</sup> *Vid. Informe*, s. 126 y *Apéndice*, s. 3; así como, para más información, Zemanek, *Das Vertragsrecht der Internationale Organisationen*, 1957 (con amplia bibliografía, págs. 149 y sigs.).

ticular los Estados Unidos de América<sup>57</sup> y ha merecido una condena rotunda y total por parte del bloque soviético<sup>58</sup>. Si en cada caso el funcionamiento de unas fuerzas permanentes depende del previo consentimiento por parte de cada uno de los Estados a los que concierne, como en el caso de unas fuerzas *ad hoc*<sup>59</sup>, es dudoso que las ventajas que supone la permanencia justificarán los gastos adicionales que acarrearía<sup>60</sup>. Al mismo tiempo, las cifras astronómicas de los gastos de armamento nacionales de hoy día, también merecen consideración y ofrecen la adecuada perspectiva a la relativa insignificancia de los gastos probables que supondrían unas fuerzas permanentes de las Naciones Unidas<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> «Creo que esta Asamblea debería tomar medidas tendentes a la creación de unas fuerzas de paz permanentes de las Naciones Unidas. La necesidad de estas fuerzas la demuestran claramente los recientes acontecimientos.» (Tercera Sesión especial de emergencia de la Asamblea General, de 13 de agosto de 1958: *Official Record*, pág. 8)

El 22 jul. 1958 el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos había adoptado una resolución proponiendo la creación de unas Fuerzas permanentes de Emergencia de las Naciones Unidas, compuestas por contingentes nacionales de los Estados miembros que no fueran miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y por voluntarios procedentes de estos mismos Estados no miembros permanentes de dicho Consejo.

Para las reflexiones de Mr. Sandys sobre este mismo tema, *vid.* Hansard, *House of Commons*, 10 jun. 1958 (vol. 589, cols. 76-77), y para las propuestas oficiales anteriores, Aufricht, *loc. cit.*, en nota 1 ant., pág. 225-6; Sohn, *ibid.*, pág. 229, núm. 2, y Stone, *ibid.*, pág. 185, núm. 5.

<sup>58</sup> «Recientemente se ha producido una gran agitación en determinados círculos respecto a la valiosa experiencia que—según se alegaba—había supuesto la U.N.E.F. después de dos años de operaciones, llegando incluso a presentar estas fuerzas como la única salvaguardia de la paz y de la seguridad en el Oriente árabe. Sin embargo, era bien sabido que el propósito de tan buenas palabras era el de encubrir los verdaderos designios de las potencias occidentales, las cuales querían probar de este modo la necesidad de establecer una fuerza de policía internacional de las Naciones Unidas sobre una base permanente con el fin de emplearla con propósitos agresivos» (M. Sobolev, representante de la U.R.S.S. en la Comisión Política especial de la Asamblea General, 1 nov. 1958, U. N. DOC. A/SPC/SR 97, pág. 5).

<sup>59</sup> *Vid.* bajo el epígrafe V, ant.

<sup>60</sup> *Vid. Informe*, ss. 84 y 153. Para el cálculo del presupuesto que se necesitaría para la creación de unas Fuerzas permanentes de las Naciones Unidas, *vid.* Frye, *loc. cit.*, en nota 1 ant., págs. 77 y sigs.

<sup>61</sup> El presupuesto de defensa de los Estados Unidos para 1959-60 propuesto por el Presidente de los EE. UU. es de 46.000 millones de dólares. El gasto total de un proyectil teledirigido «Atlas» asciende a 35 millones de dólares, y el programa de proyectiles dirigidos de los Estados Unidos para 1959-60 se calcula en 7.000 millones

d) Queda por considerar otra posibilidad a la que quizá se haya dado de lado con demasiada ligereza. Se trata de la creación de unas fuerzas de interposición que actúen bajo la autoridad del Consejo de Seguridad. Las ventajas que ofrece este tipo de fuerzas son evidentes. Los poderes de dirección del Consejo de Seguridad, con arreglo al Capítulo VII de la Carta, y los del Consejo, en su calidad de agente de cada uno de los Estados miembros, haría innecesario el consentimiento de tales Estados que —en una futura experiencia sobre el modelo de la U. N. E. F.— pudieran restar eficacia a unas fuerzas que operasen bajo la autoridad de la Asamblea General<sup>62</sup>. Sin embargo, y de una manera superficial, el modelo en cuestión presenta un serio inconveniente: la alergia crónica del Consejo de Seguridad a la facultad de veto de sus miembros permanentes.

Hasta tanto que se llegó a un punto muerto aproximado de equilibrio nuclear entre las potencias mundiales<sup>63</sup>, hubiera sido poco realista pensar en revitalizar el Consejo de Seguridad. Puede que siga siendo prematuro prever un período de cooperación positiva entre los bloques que dividen el mundo. Con todo, parece llegado el momento de pensar al menos en situaciones en las que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad puedan disponerse a adoptar una política de auto-neutralización recíproca, empleando las fuerzas de interposición, ya *ad hoc*, ya permanentes, como símbolos de aquella auto-neutralización.

Cinco situaciones en las que sería posible la actuación de unas fuerzas de interposición sin que se produjera ningún veto, se presentan inmediatamente a nuestra consideración:

1) Situaciones en las que un miembro permanente del Consejo de Seguridad haya cometido un error de cálculo imaginando como de posible expansión una zona en la que sus contrarios estén dispuestos a luchar. En este caso la presencia de unas fuerzas de interposición podría facilitar una retirada que, de otro modo, pudiera suponer una humillación o un desprestigio intolerables.

2) Situaciones en las que la presencia de unas fuerzas de interposición

---

de dólares. (Mensaje del Presidente Eisenhower sobre el Estado de la Unión, 9 enero 1959.)

<sup>62</sup> *Vid.* bajo el epígrafe IV ant.

<sup>63</sup> *Vid.*, para más información, 13 *Year Book of World Affairs* (1959), páginas 236 y sigs.

constituye una forma digna de disociación de una acción unilateral emprendida por una potencia aliada o no encargada de la acción.

3) Situaciones que se produzcan en zonas marginales cerca de la frontera mundial donde la actuación de unas fuerzas de interposición contribuiría a frustrar los intentos realizados por aliados menores o satélites para comprometer a sus aliados más allá de lo que éstos pudieran desear comprometerse.

4) Situaciones en las que una orden del Consejo de Seguridad para estacionar fuerzas de interposición en determinados distritos fronterizos reforzaría la autoridad de un determinado Gobierno local contra los elementos provocadores de su propia población civil o de sus propias fuerzas armadas, que pudieran sentirse inclinados a provocar incidentes internacionales; y

5) Situaciones en las que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad decidan abstenerse de hacerse mutuamente la competencia en zonas tales como el Antártico o el espacio libre, acordando establecer organismos especializados con jurisdicción exclusiva en tales zonas. En este punto la auto-neutralización daría lugar a una cooperación positiva, y las fuerzas internacionales de interposición, cuya misión de interposición resultaría puramente teórica, desempeñarían las tareas de unas fuerzas de policía internacional en el sentido funcional de la palabra.

Si el diagnóstico de la fase actual de los acontecimientos mundiales como un estado de punto muerto resultara aceptable para los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y si éstos estuvieran dispuestos a sacar el mejor partido de esta oportunidad momentánea, la propuesta de constitución de unas fuerzas permanentes de las Naciones Unidas podría parecer menos extravagante que mientras había que dar por sentado que tales fuerzas tendrían que actuar bajo la dirección de la Asamblea General. Si, a mayor abundamiento, el Consejo de Seguridad acordara organizar unas fuerzas reclutadas individualmente, esas fuerzas no dependerían ni de los ofrecimientos de contingentes por parte de los diferentes Estados miembros ni de la previa conclusión de acuerdos con arreglo al artículo 43 de la Carta. El Consejo de Seguridad incluso estaría en su derecho dando instrucciones a los Estados miembros en interés del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales por lo que respecta al estacionamiento de unidades de dichas fuerzas con carácter no operacional<sup>64</sup>.

Comoquiera que estuvieran constituidas, unas fuerzas de las Naciones Uni-

---

<sup>64</sup> Vid. bajo el epígrafe III y nota 45 ant.

das de este tipo no podrían por menos de beneficiarse de la aceptación de tres principios que ya han tenido su confirmación en la labor realizada sobre el terreno por la U. N. E. F.:

*Primero*, la exclusión en toda clase de controles, tanto administrativos como operacionales, así como entre los miembros que constituyan de las fuerzas, de aquellos elementos nacionales pertenecientes a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y el no empleo en ninguna operación determinada de los pertenecientes a ningún Estado que tenga intereses reconocidos en el sector objeto de la disputa <sup>65</sup>.

*Segundo*, la distinción más estricta, dentro de toda zona que esté bajo el control de un Estado soberano, entre las funciones internacionales de las fuerzas de interposición y la misión concreta de las mismas dentro de la exclusiva jurisdicción de la soberanía territorial local, así como la firme limitación de las fuerzas al cumplimiento de las primeras <sup>66</sup>.

*Tercero*, la restricción de las funciones de las fuerzas en las zonas que no estén bajo su exclusiva jurisdicción <sup>67</sup>, a las propias de unas fuerzas de interposición <sup>68</sup>.

Unas fuerzas como las que acabamos de describir, bajo el control del Consejo de Seguridad distan mucho de ser unas fuerzas de policía del tipo que habían imaginado los adelantados en estas cuestiones en los tiempos de Andrew Carnegie, van Vollenhoven y Lord Davies <sup>69</sup>. Tales fuerzas serían, sin embargo, menos inconsistentes que otras que dependieran del capricho de unas mayorías cambiantes en la Asamblea General y del consentimiento y buena voluntad de las partes directamente interesadas. Al menos podrían decir que descansaban sobre la única base sólida que existe para la apariencia de orden mundial que puede alcanzarse en el futuro previsible, en el plano de las Naciones Unidas, o sea, la buena disposición de las potencias mundiales para tender algunos puentes por encima de los abismos del mundo.

SCHAWENBERGER

<sup>65</sup> *Vid. Gen. Ass. Resolution 1000 (ES-I)*, de 5 nov. 1956, e *Informe*, ss. 13-16, 44-47, 160-161 y 181.

<sup>66</sup> *Vid. ibid.*, s. 165. *Vid.* también s. 6 del *Informe* del Secr. Gen., de 21 nov. 1956 (U. N. DOC. A/3384), s. 5 de su *Informe* de 24 enero 1957 (A/3512) y Norma 6 del Reglamento de la U. N. E. F.

<sup>67</sup> En situaciones diferentes de las señaladas en (5).

<sup>68</sup> *Vid. Informe*, ss. 12, 62 y 167.

<sup>69</sup> *Vid.*, para más información, Lord Davies, *The Problem of the Twentieth Century* (1930) y Force (1934), así como la bibliografía en *loc. cit.*, nota 2 ant.

II  
*NOTAS*

