

HACIA UNA POSIBLE REGULACIÓN EN NACIONES UNIDAS DE LA INTERVENCIÓN

Por JOSÉ DURET ABELEIRA

Los procedimientos para la solución de las controversias

Debemos partir en primer lugar de concretar el alcance y significado del termino «controversia», para lo que acudimos a la jurisprudencia del Tribunal Permanente Internacional, según el cual debe entenderse como tal un desacuerdo sobre un punto de derecho o de hecho, una contradicción, una oposición de tesis jurídicas, o de intereses, entre dos Partes (en este caso Estados). Es necesario, para que se considere planteada, que exista una pretensión y un rechazo a un comportamiento, o un comportamiento reivindicativo, o protesta ante un comportamiento o contradicción.

Ha sido una preocupación internacional el conseguir fórmulas pacíficas que puedan evitar enfrentamientos de hecho de carácter violento. El problema es grave y difícil por el obstáculo que ofrece el no poder violentarse el principio de la soberanía nacional, que debe considerarse inviolable, en lo que afecta a las Partes en controversia. Es necesario, por tanto, acudir en primer lugar al «acuerdo» (acogiéndose a las previsiones del artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas) aunque lógicamente, si la controversia está planteada, suele ser debido a que esta primera fórmula no ha sido posible, pero aun así es necesario recurrir a ella para llegar a habilitar las otras fórmulas políticas o jurisdiccionales, que sin el acuerdo previo serán invariables, para conseguir resolver los conflictos internacionales y dar un cauce pacífico para su resolución mediante una fórmula de consenso internacional colectivo que condujera a una jurisdicción obligatoria.

La primera de las fórmulas políticas a contemplar es la de las «negociaciones diplomáticas», en las que se utilizan los canales diplomáticos para que terceros países, con relaciones amistosas con los Estados enfrentados, traten de hacerlos reconsiderar sus posturas intransigentes y conducirlos a las vías del acuerdo.

Parecidas vías tienen los «buenos oficios» con los que tratan de conseguirse gestiones favorables que salven una posible incomunicación existente, llevadas a término por terceros países que tienen una especial relación amistosa o de intereses comunes con alguna de las Partes.

Otro paso adelante en este terreno es el de la «mediación», con la que se trata de conseguir que algún país o institución, con relaciones privilegiadas con ambas Partes, trate de buscar y conseguir fórmulas de transacción favorables, aunque no exista vinculación ni compromiso en aceptar los términos propuestos por el mediador.

Por último, dentro de este mismo esquema surgen las «comisiones de encuesta o investigación», que inicialmente tropiezan con las dificultades que puedan ofrecer los Estados afectados a que los miembros de estas comisiones puedan desarrollar su actividad en sus respectivos territorios. Estas comisiones sólo resultan efectivas cuando reciben el mandato para actuar de un alto organismo internacional, como pueden ser la Asamblea o el Consejo de Seguridad o instituciones regionales. Es necesario vencer el recelo derivado de una defensa a ultranza de la soberanía, lógica porque no se tiene seguridad del resultado de la investigación y del uso que se haría después de la misma, aunque en todo caso no existe fórmula legal para imponer de forma efectiva cualquier resolución.

Por ello se tratan de conseguir formulas que impliquen cierta vinculación sobre su resultado, pero para ello es necesario que estas fórmulas sean admitidas por las Partes afectadas, ya que esta consolidado el principio de la libertad de elección del medio, según lo establecido en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas. Vencido este difícil obstáculo inicial, dos serían los caminos para llegar a la decisión: el «arbitraje», o los «tribunales de justicia».

Tras una positivación de la jurisdicción obligatoria

Pese a las evidentes dificultades prácticas que se presentan para conseguirlo, lo cierto es que siempre se ha contemplado, como una meta desea-

ble para llegar a resolver por vías pacíficas las controversias internacionales, el conseguir una fórmula de consenso internacional colectivo que condujera a una jurisdicción obligatoria.

Se remontan las primeras tentativas a las «Conferencias de Paz de la Haya», de 1899 y 1907, en las que ya llegó a plasmarse en el «Convenio para la solución pacífica de los conflictos internacionales», de 27 de julio de 1899 y 18 de octubre de 1907, ambos «con la finalidad de prevenir, “en la medida de lo posible”, el recurso a la fuerza». Son textos cuidadosos y recelosos, en los que se reconoce el «arbitraje» como el medio más eficaz y más equitativo para lograrlo, pero no llegó a establecerse ninguna obligación, ya que la aceptación tenía carácter voluntario, llegando a declararse que su ofrecimiento no era un acto inamistoso.

Como consecuencia de estos Convenios, y para facilitar el cauce más adecuado, se creó el Tribunal Permanente de Arbitrajes en el que se formaron listas nacionales de árbitros, con cuatro miembros por nación y con una disponibilidad de cuatro años.

En la práctica no se consiguió que tuviera la aceptación pretendida, ya que su uso fue muy limitado. Hasta 1922 —en que se creó el Tribunal Permanente de Justicia Internacional— sólo se habían producido 17 arbitrajes y desde ese año hasta 1940, sólo otros cinco.

El Pacto de la Sociedad de las Naciones

Al firmarse el 28 de junio de 1919 el Pacto de la Sociedad de las Naciones, volvió a abordarse el tema que nos ocupa, abriendo una doble vía para su posible solución. Al plantearse un desacuerdo capaz de provocar una ruptura, y tras el fracaso de las negociaciones diplomáticas, los Estados implicados venían obligados a acudir a una solución en la «vía jurídica» recurriendo a un acuerdo de arbitraje según las pautas antes aludidas, o recurrir a la «vía política», planteando la cuestión al Consejo, o incluso directamente a la Asamblea.

De acudir al Consejo, este podría declararse incompetente si estimaba que la cuestión planteada, según las normas del Derecho Internacional, era de la exclusiva competencia de una de las Partes, o bien formular una recomendación que debía ser aceptada por los sujetos.

La misma tramitación y efectos se producía en el caso de que el tema se sometiera a la Asamblea, si bien debe tenerse en cuenta que, para obligar,

los acuerdos del Consejo debían adoptarse por unanimidad y los de Asamblea requerían la mayoría absoluta, que debía incluir a todos los miembros del Consejo.

Creado el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, el 2 de octubre de 1924, se aprobó el Protocolo de Ginebra para la solución pacífica de todas las controversias en el marco de la Sociedad de las Naciones, ambicioso proyecto que pretendió comprometer a los Estados a suscribir la «cláusula opcional» sometiéndose, salvo casos de competencia exclusiva, al Tribunal Permanente para conocer de las controversias de orden jurídico, debiendo las restantes someterse a arbitraje. El Protocolo fracasó en su intento al no obtener las ratificaciones precisas.

Consecuencia del llamado Pacto Briand-Kellog fue el «Acta general para la solución pacífica de las controversias de 1928», menos ambicioso que el anterior, que llegó a tener 20 adhesiones (España entre ellas, aunque se retiró en 1939). Según sus previsiones, fracasada la negociación, se sometía al Tribunal de la Haya, incluso la calificación. Se admitían reservas que debilitaban mucho su eficacia y admitían la alternativa del arbitraje.

Las Naciones Unidas (NU)

Los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, en la que se buscaba más que encontrar una solución a los conflictos el «mantener la paz», no supusieron ningún avance en el tema que nos ocupa, más bien un retroceso, ya que no se atribuía competencias si no existía una resolución entre las partes que comprometiera a ello.

El Consejo de Seguridad puede actuar bien por iniciativa propia, para intentar prevenir una situación que puede amenazar a la paz, bien a petición de un Estado, a petición de la Asamblea o del secretario general. Sus resoluciones revisten la forma de «recomendaciones», que si tratan de temas de orden jurídico se refieren al Tribunal Internacional de Justicia (transformación del anterior Tribunal Permanente de Justicia Internacional). Estas recomendaciones no son obligatorias, pero pueden servir de base y fundamento a futuras actuaciones en el orden arbitral o judicial.

La Asamblea General tiene competencias análogas, si bien debe abstenerse si está interviniendo el Consejo de Seguridad, salvo a requerimiento de este mismo. Sus actuaciones son en forma de recomendaciones, crea-

ción de organismos subsidiarios, indicando términos de arreglo o señalando «medidas provisionales».

Los organismos regionales, dentro de sus ámbitos de competencia, han resultado más eficaces. Así, el Consejo de Europa, que logro la «Convención europea para el arreglo pacífico de las controversias», (29 de abril de 1957), en el que se logró un sistema obligatorio, basado en una conciliación previa y si ésta fracasa, el arbitraje, del que forman parte 13 países, aunque ni Francia, España ni Portugal lo han firmado.

El Pacto de Bogotá para la solución pacífica de las controversias, de 30 de abril de 1948, en el que se admitía la jurisdicción obligatoria del Tribunal Internacional de Justicia. Si fracasa la conciliación y no se recurre al arbitraje. Su eficacia se ha visto disminuida por el pequeño ámbito de vigencia y operatividad afectada por reservas importantes.

Acciones de intervención o injerencia decididas por las NU

Al estudiar la institucionalización de los medios pacíficos para la solución de los conflictos, ya hicimos constar que, a nuestra opinión, la Carta de las Naciones Unidas significó una detención o casi un retroceso en el camino hacia la jurisdicción internacional obligatoria, al no haber ahondado en este camino, pero en cambio, como se ha puesto en evidencia en el gran número de conflictos armados de carácter localizado que se han producido en el mundo desde la Segunda Guerra Mundial, la intervención de las NU en forma directa y activa ha sido necesaria para evitar una extensión de los conflictos que pusiera en peligro la paz mundial.

Por otra parte, en el campo del respeto a los derechos humanos se ha concienciado a la humanidad de la necesidad de utilizar todos los medios para mantener la paz, justificándose una injerencia humanitaria como imperativo moral, sin analizar, en este lugar, los orígenes, desarrollo y resultado de estas intervenciones.

Resulta obligado analizar con cierto detenimiento las bases jurídicas de la actuación de los órganos institucionales de las NU, a la vista de la Carta.

Encontramos la primera referencia concreta en el preámbulo, en donde se afirma la intención de:

«Unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios

y la adopción de métodos, que no se usara la fuerza armada “sino en servicio del interés común”.»

Entre los propósitos en su artículo 1, punto 1, declara el de:

«Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del Derecho Internacional, el ajuste o arreglo de las controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.»

En la propia Carta encontramos las atribuciones de competencia para estas cuestiones referidas fundamentalmente al Consejo de Seguridad, al que se refiere concretamente el artículo 24, al decir que:

«Al fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las NU, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.»

Y se declara en el artículo 34 que:

«El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar lugar a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.»

Se pone en evidencia en estos textos que se hace una clara distinción entre «controversias» (que enfrentan a dos o más Estados) y «situaciones que pueden poner en peligro...» (que pueden surgir en un determinado Estado y originar graves atentados contra los derechos humanos y justificar una ingerencia).

Ya en su capítulo VII, que contempla las «acciones en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión», el artículo 39 le concede facultades de calificación al decir que:

«El consejo de Seguridad “determinara la existencia” de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.»

Y en el artículo 40 se refiere a la adopción de «medidas provisionales» que juzgue necesarias o aconsejables para evitar que la situación se agrave, sin perjudicar los derechos, las reclamaciones o la posición de las Partes interesadas, tomando nota de su posible incumplimiento. Sin llegar al uso de la fuerza, según el artículo 41:

«El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de las Fuerzas Armadas han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los miembros de las NU a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.»

Entrando ya en el uso de las Fuerzas Armadas el artículo 42 declara que:

«Si el Consejo de Seguridad estimara que las medidas de que trata el artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las NU.»

Refiriéndose especialmente al uso de medios militares, el artículo 44 establece que:

«Cuando el Consejo de Seguridad haya decidido hacer uso de la fuerza, antes de requerir a un miembro que no este representado en él a que provea Fuerzas Armadas, en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del artículo 43, invitara a dicho miembro, si éste así lo deseara, a participar de las decisiones del Consejo de Seguridad relativas al empleo de contingentes de Fuerzas Armadas de dicho miembro.»

En el artículo 45 está prevista la disponibilidad de fuerzas aéreas de los miembros para poder tomar medidas urgentes y en el artículo 46 se establece que «los planes para el empleo de las Fuerzas Armadas serán hechos por el Consejo de Seguridad, con la ayuda del Comité de Estado Mayor». El establecimiento de este Comité de Estado Mayor, su integración y funcionamiento están tratados en el artículo 47.

La obligatoriedad de las decisiones del Consejo de Seguridad está claramente establecida en el artículo 49 al decir que los miembros de las NU deberán prestarse ayuda mutua para llevar a cabo las medidas dispuestas por el Consejo de Seguridad.

Es evidente que así como la Carta de las Naciones Unidas no progresó en el tratamiento de los temas de la jurisdicción obligatoria o del arbitraje, para la solución de las controversias, si dedicó especial atención a las posibles medidas de acción directa para evitar todo cuando podía suponer un peligro para la paz y la seguridad internacionales. Estaba muy reciente la Segunda Guerra Mundial y las NU, creadas a impulso de los vencedores, querían asegurarse el control de cualquier posible conflicto que pudiera iniciarse, contando con su presencia en el Consejo de Seguridad, como miembros permanentes, para poder dirigir las medidas que se adoptaran. Sin embargo, el derecho al veto de que disfrutaban restó eficacia a estas previsiones tan pronto quedó establecida la bipolaridad, especialmente al iniciarse la guerra fría.

Pese a la atribución de facultades que la Carta hace al Consejo de Seguridad, no puede alejarse de la Asamblea General su propia responsabilidad, a la que alude el artículo 11 al decir que:

«Podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de armamentos, y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales principios a los miembros o al Consejo de Seguridad o a éste y aquéllos»; el artículo añade que «la Asamblea General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.»

No obstante, y para destacar el carácter subsidiario de su intervención, el artículo 12 establece que mientras al Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad. Queda así clara la intención de los redactores de evitar cualquier actuación que pueda mermar o entorpecer las funciones del Consejo de Seguridad, controlado por las grandes potencias con su derecho al veto. Sin embargo, el abuso del veto obstaculizaba en exceso las funciones del Consejo, lo que motivó la resolución 377/50 «Unidos por la paz», en la que se pretendía que si el Consejo no cumplía con su cometido, la

Asamblea podría dirigir recomendaciones a los miembros e incluso propiciar el empleo de las Fuerzas Armadas para restablecer o mantener la paz. El contenido de esta resolución es muy discutible legalmente por su contradicción con la propia Carta y no ha tenido otro reflejo que dejar patente una situación de insatisfacción.

A la vista de lo expuesto resultaría conveniente analizar en forma sistemática y resumida cuál sería la evolución de los acontecimientos y el proceso de las decisiones:

- Determinación de la existencia de la amenaza. Decisión que correspondería al Consejo de Seguridad, bien a iniciativa de algún miembro que se considere amenazado, del secretario general o de la Asamblea.
- Posibles recomendaciones. Dentro de una fase de conciliación.
- Medidas provisionales, artículo 40. Ante el fracaso de la acción conciliadora. Instar o requerir su cumplimiento.
- Ejercicio de acciones que no impliquen el uso de la fuerza (artículo 41). Estas medidas son de obligatoriedad general.
- Acciones que implican el uso de las Fuerzas Armadas, con los problemas de su constitución y disponibilidad, y la actuación del Estado Mayor.
- Aprobación del uso de la fuerza. De la más difícil realización por plantearse problemas de actuación de tipo gradual y poder plantearse el salto cualitativo al estado de guerra. Plantea problemas serios de dependencia jurisdiccional de las fuerzas entre el Comité de Estado Mayor y los miembros que han aportado las fuerzas.

Acción preventiva. Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP,s)

Derivadas del fracaso de los sistemas de las NU, especialmente durante la guerra fría, y como consecuencia de los ejercicios del veto, se produjo la resolución 377/50 «Unidos por la paz» a la que ya nos hemos referido, a iniciativa de la Asamblea General, que utilizó el procedimiento de las acciones preventivas para salvar la inoperancia del Consejo de Seguridad. Las OMP,s fueron luego utilizadas también por el Consejo de Seguridad, pese a que no tienen un reconocimiento expreso en la Carta.

Según la definición de la Academia Internacional de la Paz:

«Por OMP,s deben entenderse aquellas actuaciones en las que el fin es la prevención, la limitación, la moderación o el cese de las hostili-

dades internas o entre Estados, por la intervención pacífica de un tercero. Se trata de una intervención organizada y dirigida por elementos internacionales utilizando fuerzas militares, policiales y civiles multinacionales para establecer y mantener la paz.»

Estas unidades, conocidas como *cascos azules*, tienen muy variadas misiones según las actuaciones que les confían las NU: fuerzas mediadoras entre contendientes, guarnición de zonas de armisticio, grupos de observadores militares, comprobación del alto el fuego, control de los acuerdos sobre retirada y desplazamiento de tropas, etc.

Con ellas han surgido las llamadas Fuerzas de Emergencia, constituidas por unidades militares, que plantean graves dificultades para su constitución dado su diverso origen nacional, algunas derivadas de su propia legislación nacional en las que a veces no aparece reconocida esta situación. En España, la Ley 17/1989, de 19 de julio, reconoció la consideración de destinos militares en activo la participación de militares profesionales en estas unidades.

El Reglamento Internacional de las Fuerzas de Emergencia, de 20 de septiembre de 1957, sienta las bases de su estatuto jurídico, sentando el principio de su sumisión a sus reglamentaciones nacionales. Este Reglamento se complementa con las resoluciones habilitantes y los acuerdos de participación entre las NU y los miembros participantes. Son importantes los problemas que plantea el Estatuto de Fuerzas, ya que aunque el mando llegue a desempeñarlo el Comité de Estado Mayor, las cuestiones disciplinarias siguen en manos de las autoridades militares de origen. Se plantean asimismo problemas sobre la aplicación a estas fuerzas de los Convenios de Ginebra sobre la Guerra, aunque la Secretaría General recomendó en 1978 su aplicación.

Las acciones humanitarias

Constituyen tal vez el aspecto más discutido y conflictivo, ya que rozan peligrosamente los derechos de soberanía exclusiva, al pretender justificar la injerencia sin la existencia de una controversia, o de una petición del Estado afectado.

Realmente, estas injerencias humanitarias tratan de dar solución o paliar graves problemas de carácter interno existentes en algún país, que afectan a los derechos humanos, bien por razones raciales, de hambre u otras

graves situaciones que pueden enfrentar al Estado con sus propios ciudadanos, o los de otros Estados residentes en su territorio, sin posibilidad o voluntad de ponerles fin, pero sin que exista una petición del Estado que justifique la ingerencia.

En todo caso, subrayan los estudiosos de este tema que no existe un derecho consuetudinario anterior a la Carta que legitime las intervenciones de humanidad, en todo caso objeto de apreciación unilateral de los Estados, y la falta de previsiones expresas en los textos, en ausencia de razones que afecten al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales que podrían sustentarlas e incluirlas en los supuestos previstos en el capítulo VII de la Carta.

En el campo de las asistencias humanitarias a las víctimas de conflictos armados, se acude al derecho de los individuos y de las colectividades a recibir asistencia por su condición de miembros de una humanidad solidaria reconocidos en las Conferencias de Ginebra. En este sentido, en las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja, y especialmente en los trabajos preparatorios de la XXVI Conferencia, que no llegó a celebrarse en Bucarest, se pretendía avanzar en el reconocimiento internacional.

La realidad es que, sin embargo, todas estas consideraciones no pueden silenciar la necesidad de considerar la existencia de una «tercera vía» integrada por la imposición de acciones de socorro, mediante el uso de las Fuerzas Armadas.

Rodríguez-Villasante, en su trabajo «El marco jurídico internacional en la actuación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas», publicado en el *Cuaderno de Estrategia* número 61, estudia profundamente este tema en forma muy documentada e indica que a partir de los años ochenta, el derecho de las víctimas a ser socorridas va a convertir el deber de asistencia humanitaria en el deber de «injerencia humanitaria» como imperativo moral de la humanidad.

La injerencia se justifica así, incluso contra la voluntad del Estado soberano, en nombre del humanitarismo, en el derecho a la vida a pesar de las fronteras y en la afirmación de la dignidad humana (resolución 43/131 de la Asamblea General de las Naciones Unidas) y cita a Torrelli al afirmar que el fundamento de un nuevo orden humanitario parte de la obligación internacional de respetar los derechos humanos, obligación *erga omnes* que confiere a todos los Estados un interés legítimo en la protección de los derechos humanos.

Ahora bien, este autor reconoce que, si bien los Estados no pueden rechazar arbitrariamente los ofrecimientos humanitarios de socorro en situaciones de peligro, es también deber de los Estados no inmiscuirse en sus asuntos internos y así el Derecho Internacional condena la injerencia en forma de intervención armada, particularmente en los conflictos armados sin carácter internacional. El libre acceso a las víctimas en caso de urgencia requiere el consentimiento del Estado y sólo si se rechaza interviene —de forma automática— el principio de subsidiariedad, con la intervención de las organizaciones humanitarias autorizadas incluso por las NU.

Aunque el Derecho Internacional positivo no reconoce el derecho de «injerencia humanitaria», la práctica actual del Consejo de Seguridad nos suministra ejemplos de la preocupación humanitaria de las NU. Así, la resolución 666 del Consejo de Seguridad, motivada por consideraciones humanitarias, contempló la necesidad del suministro de alimentos a la población civil de Irak y Kuwait, particularmente para aquellas personas especialmente vulnerables, y estableció la conveniencia de organizar, con la cooperación del Comité Internacional de la Cruz Roja, el envío de suministros de alimentos y su supervisión. En la resolución 688/1991 se declara que la represión de la población kurda en el norte del Irak amenaza la paz y seguridad internacionales en la región y exige a Irak que ponga fin inmediato a la represión. Con base a esta resolución, se organizó una operación armada *Provide Comfort* con fin humanitario y así se consagró la «injerencia humanitaria», operaciones de socorro, con autorización para el uso de la fuerza.

Posteriormente la resolución 733/1991, relativa a la situación en Somalia y la resolución 770/1992 «situación en la República de Bosnia-Herzegovina,» pueden encuadrarse también en esta vía denominada de «injerencia humanitaria» conforme a los preceptos de la Carta, y por último, la resolución 794/1992, adoptada por unanimidad, autorizó la intervención militar en Somalia con fines humanitarios.

Lamentablemente, estas actuaciones del Consejo de Seguridad no pueden llegar a constituir un precedente de actuación en conflictos internos sin la autorización previa de los Estados afectados, sino tan sólo una práctica de acción humanitaria fundamentada en la competencia del Consejo de Seguridad ante situaciones graves de violaciones de los derechos humanos y la necesidad de asistencia humanitaria ante un evidente peligro para la paz y la seguridad internacionales.

Crítica de la situación actual

Pese a los esfuerzos que se han mantenido para conseguir la eficacia de los foros legales de solución de los conflictos, éstos se mantienen altamente ineficaces por la falta de obligatoriedad de sumisión a las instituciones que pueden intervenir.

Otro aspecto que resulta decepcionante es el de las intervenciones humanitarias y militares para dar solución a graves situaciones que conmocionan a la humanidad y aquí puede afirmarse que dado que el órgano más efectivo para la posible eficacia activa de las medidas a adoptar es el Consejo de Seguridad, es éste el punto en el que puede centrarse la escasa eficacia.

El Consejo de Seguridad tiene dos defectos de origen: su composición, con miembros naturales fijos, y el posible derecho al veto que puede paralizar su eficacia. La realidad es que se tenían esperanzas de una mejora de la situación, aún dentro del sistema actual, cuando desapareciera el bipolarismo que entorpecía toda actuación. La desaparición de la situación de guerra fría y la crisis de la URSS podía hacer nacer esperanzas en este sentido, pero es indudable que Rusia mantiene la pretensión de ejercer una exclusiva influencia sobre antiguos aliados de la URSS, y sobre la zona geográfica próxima a sus intereses.

Resulta evidente que sigue siendo necesario en muchos casos negociar entre los vocales natos su derecho a vetar los proyectos de resolución del Consejo de Seguridad, y ello se evidencia en la escasa claridad de las resoluciones aprobadas (consecuencia de la necesidad de negociar el texto), que no sólo les restan eficacia sino que, ante la falta de previsión de desarrollo posterior de los acontecimientos, requieren sucesivos replanteamientos que, en el mejor de los casos, retrasan gravemente soluciones que exigirían rapidez y contundencia.

Perspectivas de futuro

Ante una posible revisión de los cauces para la solución de las controversias, podríamos contemplar fundamentalmente dos frentes de actuación:

- Proseguir la lucha para avanzar en la institucionalización de los foros legales de solución, o sea los arbitrajes y el Tribunal Internacional de Justicia.
- Potenciación y mayor eficacia de las intervenciones militares.

Avance en los foros legales

La situación actual es decepcionante ya que, aunque son muchos los países que han firmado compromisos internacionales de arbitraje —España ha firmado más de 100—, no resultan muy satisfactorias las evaluaciones de sus resultados. Unas veces por haberse modificado los sistemas políticos de algunos signatarios, con lo que actualmente algunos gobiernos ya no se consideran vinculados al compromiso, en otras por no aceptarse los laudos arbitrales y negarse a acudir al Tribunal Internacional de Justicia, y finalmente en otros casos por haber caducado su vigencia sin renovación.

La realidad demuestra que la confianza en los Tribunales de Arbitraje es pequeña, por lo que, aplicando la máxima francesa de que «todo tribunal preconstituido es un tribunal mal constituido», parece más aconsejable acudir a de Tribunales de Arbitraje constituidos por los propios litigantes, es decir, con una composición *ad hoc* en la que las dos partes tengan intervención en la designación de los árbitros, en lugar de tener que acudir a listas previamente constituidas. Esto puede ofrecer mejores garantías a las Partes, especialmente en el caso de pequeños países.

Por lo expuesto podría resultar válida una fórmula análoga a la utilizada por España en alguno de los tratados suscritos con otros países, así por ejemplo con Estados Unidos. En estos casos esta prevista la constitución de una Comisión Internacional de Arbitraje compuesta de cinco vocales de los cuales cada Estado nombra dos miembros, sólo uno de los cuales podría ser de su nacionalidad y el quinto miembro podría ser designado de mutuo acuerdo de nacionalidad distinta de los otros componentes y actuaría de presidente. En el supuesto de no conseguirse un acuerdo para su designación, se acudiría a lo previsto en el artículo XLV del Convenio de la Haya de 1907, es decir, se acude a la intervención de dos potencias distintas, designadas una por cada parte y entre ellas se designará al presidente.

La fórmula es complicada, pero su tradición internacional ofrece garantías o en todo caso, puede servir de base para elegir otro sistema análogo.

El problema básico sigue radicando en la dificultad de conseguir la aceptación voluntaria de la sumisión al arbitraje. Ello sólo podría quizás lograrse en base a una resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas. Sería necesario también que la propia resolución estableciera que, a falta del arbitraje, el problema sería sometido, a instancia del Consejo de Seguri-

dad, a la resolución del Tribunal de Justicia Internacional, cuya decisión respaldaría el propio Consejo de Seguridad.

Naturalmente, la clave del problema sigue radicando en la dificultad de conseguir la aceptación de estas soluciones, de forma obligatoria, por los Estados soberanos, por lo que para estos supuestos sería necesario contemplar la falta de sumisión a la norma como una actitud que supondría un peligro en potencia para la paz y seguridad internacionales, con lo que la intervención del Consejo de Seguridad resultaría imperativa.

La intervención militar al amparo del capítulo VII de la Carta

La efectividad actual de las intervenciones militares resulta escasa, y es objeto de innumerables críticas, agravándose con la lentitud de la adopción de los acuerdos del Consejo de Seguridad, y la difícil disponibilidad de las fuerzas adecuadas.

Para lograr una mayor eficacia sería tal vez necesario constituir una fuerza internacional de entidad suficiente, formada por unidades militares de intervención inmediata, predesignadas (*earmarked*) en forma similar al sistema utilizado por la OTAN o la Unión Europea Occidental, por las principales potencias, que las pondrían a la disposición del Consejo de Seguridad para que pudiera concentrarlas y disponer de ellas en el momento conveniente. Naturalmente, habría que fortalecer también la constitución del Comité de Estado Mayor, previsto en el artículo 47 de la Carta, y tomar la decisión de nombrar para cada misión una jefatura de la operación con plenas facultades de mando sobre las fuerzas, dentro del plan de actuación establecido.

Sería de la máxima trascendencia que al ordenarse una operación, la jefatura al mando de la misma recibiera un plan de actuación lo más amplio posible, y con previsión de distintas fases o alternativas de actuación, que hiciera innecesaria la continua consulta al Consejo antes de poder adoptar una decisión, especialmente en relación con el posible uso de la fuerza.

De acuerdo con lo antes indicado, el esquema del proceso sería del orden siguiente:

- Calificación por el Consejo de Seguridad de la necesidad de intervención, por considerar la situación planteada como un grave peligro para la paz y seguridad internacionales.

- Designación del Comité de Estado Mayor y elaboración del plan de actuación, del máximo detalle y con la previsión escalonada de las distintas fases.
- Designación, concentración y disponibilidad de las fuerzas que debieran intervenir, con la posibilidad de recurrir a la colaboración de organismos regionales.
- Designación de la jefatura de la operación que asumiría el mando de las fuerzas.
- Previsión de los apoyos aéreos y navales, tanto para el traslado de las fuerzas y su mantenimiento como para su logística.

La eficacia de estas previsiones estará vinculada a la amplitud y detalle del plan de actuación que evite al mando de las fuerzas la necesidad de evacuar consultas antes de decidir una progresiva escalada en el uso de la fuerza militar, dentro de las fases de actuación previstas, ya que toda consulta al Consejo puede originar la aparición o el fortalecimiento de posiciones antagónicas.

Aunque no podría negarse la facultad del Consejo de Seguridad para ordenar la paralización en la realización del plan, o incluso su modificación, consideradas estas posibilidades como excepcionales, sólo cabría considerarlas en caso de que la gravedad de la situación amenace más seriamente a la paz y la seguridad.

Todo lo que se ha esbozado anteriormente, y que se considera constituiría un paso adelante para la solución de controversias internacionales por medios pacíficos, y, también una fórmula para la utilización de las fuerzas militares para poner fin a graves situaciones que suponen un peligro efectivo contra la paz y la seguridad internacionales, precisaría para su aplicación efectiva una concienciación mundial que estimamos que ya se ha producido, suficiente para convocar una conferencia internacional que habilitara las fórmulas legales para hacerlas viables, para lo que es urgente aprovechar la actual coyuntura internacional en la que se encuentran en revisión los enfrentamientos bipolares, que han sido el más grave obstáculo para conseguir la eficacia del Consejo de Seguridad y la Asamblea de las Naciones Unidas.