

## //Notas de Análisis//

### **LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS Y LA SOLUCION PACIFICA DE LAS CONTROVERSIAS**

*\*Por Enrique Hernández Sierra.*

Posiblemente la razón mas importante que justifica el nacimiento de las Naciones Unidas ha sido la preocupación manifiesta por los redactores de la Carta, en cuyo preámbulo declaran que su fin es: “Preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles”.

El art. 1.1 de la Carta expresa el primer propósito de la Organización: “Mantener la paz y seguridad internacionales y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión o 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 controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”.

Este propósito resalta los medios pacíficos y la solución de controversias como instrumentos idóneos que contribuyen al mantenimiento de la paz y seguridad internacional.

Los principios establecidos en los incisos 3 y 4 del artículo 2, establecen que los miembros deberán “arreglar sus controversias internacionales por medio pacíficos” y que se “abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza”. Estos dos principios son fundamentales y complementarios pues aplicados en forma conjunta garantizan el cumplimiento del primer propósito arriba citado. Vale decir que la abstención de la amenaza o del uso de la fuerza y la solución pacífica de controversias por medios pacíficos son dos caras de la misma moneda, ambos coadyuvan a cumplir el primer propósito de la Carta.

Con la finalidad de cumplir dicho propósito, el art. 24 de la Carta de Naciones Unidas otorgó al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacional y el art. 11 a la Asamblea General la responsabilidad subsidiaria. A los efectos de llevar a cabo sus funciones ambos órganos disponen de los Capítulos VI, “Arreglo pacífico de

controversias”, Capitulo VII, “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión”, Capitulo VIII, “Acuerdos Regionales”, y como enseñaba el Prof. Felipe Paolillo, el Capitulo XVII “Acuerdos transitorios sobre seguridad”.

La Carta estableció mecanismos de solución pacífica de controversias, incluso el judicial al aprobar junto al texto de la Carta, el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Estos mecanismos incluidos en el Capítulo VI se complementan con los procedimientos a adoptar en caso de amenazas o quebrantamiento a la paz contenidos en el Capitulo VII. En realidad, la falta de voluntad política de los miembros de la Organización ha impedido hasta el presente, la aplicación de las previsiones contenidas en este Capitulo tal como fue concebido por los redactores de la Carta. El Consejo de Seguridad en contadas ocasiones ha autorizado o invitado a los Estados miembros a utilizar la fuerza en caso de quebrantamiento de la paz.

Sin embargo, desde los primeros años de la existencia de la Organización, los Miembros han recurrido a las Operaciones de paz de Naciones Unidas, un mecanismo novedoso que contribuye al mantenimiento de la paz y seguridad.

Éstas no están previstas en la Carta y son una creación posterior avalada por la práctica de la Organización, de sus miembros y de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia que las ha avalado.

En la etapa de su desarrollo inicial, se discutió el fundamento jurídico de estas operaciones.

Se sostuvo que su base jurídica se encuentra en el Capítulo VI, particularmente en el art. 34 que le otorgó al Consejo de Seguridad la potestad de investigar toda controversia o toda situación susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad internacional.

Al respecto el Prof. Jiménez de Aréchaga (1) rechazó este argumento por cuanto esta disposición se refiere a posibles investigaciones previas a la aplicación de los medios pacíficos de solución de controversias. La actividad de estas operaciones de Paz no se circunscribe solamente a efectuar una investigación, sino que anteponiéndose entre los beligerantes facilitan la

aplicación de los procedimientos previstos en el Capítulo VI. Otros autores fundamentaban estas operaciones en el Capítulo VII de la Carta. En este caso las medidas provisionales previstas en el art. 40 justificarían jurídicamente estas operaciones. También el Prof. Jiménez de Aréchaga rechazó esta posición, (2) pues las medidas provisionales son ordenadas por el Consejo de Seguridad a las partes, las cuales tienen la obligación de cumplir.

Por otra parte, las Operaciones de Paz consisten en actividades que deben desarrollar en apoyo a la labor de los órganos de Naciones Unidas. Estas medidas provisionales permanecerán hasta tanto se adopten las decisiones o recomendaciones previstas en los art. 41 y 42, los cuales establecen las sanciones económicas, políticas y militares que pueden adoptar el Consejo de Seguridad en el caso de que no se cumplan sus resoluciones. La naturaleza de las Operaciones de Paz es diferente a las medidas previstas en los art. 40 y 41 de la Carta, su finalidad no es garantizar que se cumplan las resoluciones del Consejo de Seguridad, muchas veces contrarias a los intereses de alguna de las partes en conflicto. Por el contrario, las operaciones de paz necesariamente deben ser consentidas por las partes, situación que claramente las diferencia de las sanciones que imponen los artículos citados. Asimismo es necesario destacar que este capítulo nunca fue aplicado a texto expreso. Durante el conflicto de Corea, el Consejo de Seguridad invitó a los Estados partes a prestar asistencia militar al agredido. En el conflicto del Golfo, en la crisis de Haití y en Somalia se autorizó el uso de la fuerza por los Estados partes de la Organización, pero ella no fue la responsable de la conducción de las operaciones militares que se llevaron a cabo.

Un nuevo argumento para fundamentar las Operaciones de Paz, es la aplicación del art. 29, mediante el cual el Consejo de Seguridad tiene la potestad de establecer los organismos subsidiarios que crea necesario para cumplir sus cometidos. El art. 22 otorgó igual potestad a la Asamblea General, la cual aprobó la Resolución 377/50 "Unidos por la Paz" que la autorizó a activar este mecanismo cuando el Consejo de Seguridad por alguna circunstancia se vea impedido de hacerlo. Sin embargo, no se pueden considerar a las Operaciones de Paz como organismos subsidiarios, pues carecen de los atributos necesarios para constituirse como tales. Los organismos que han sido creados por los principales órganos de las Naciones Unidas demuestran que no existe ningún parecido en la naturaleza y composición de los Organismos Subsidiarios y de las Operaciones de Paz. No parece

tampoco que ha sido el espíritu de los redactores de la Carta asimilar unas con las otras.

Ante tales desavenencias jurídicas se ha dicho en forma inteligente y jocosa (3) que estas operaciones encuentran su fundamento en un inexistente Capítulo 6 y medio, argumento que por razones obvias carece de cualquier fundamento jurídico.

Por último y de acuerdo a la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia las Operaciones de referencia son un desarrollo praeter legem de la Carta, cuyo origen está en los poderes implícitos esenciales para el ejercicio de las funciones de ésta. (4)

En definitiva, nadie duda de la validez jurídica de estas operaciones.

Su aceptación y la práctica constante, producto de la amplia participación y apoyo de la comunidad internacional, nos lleva a preguntarnos si su existencia jurídica no se encuentra avalada en la costumbre internacional como fuente del Derecho Internacional. De todas formas su evolución histórica permite augurarles un desarrollo cada vez más importante y quizás deban ser incluidas en una futura adecuación del texto de la Carta de acuerdo a las nuevas realidades políticas que presentan las Relaciones Internacionales.

Si bien las operaciones de paz no se constituyen en un mecanismo de solución pacífica de controversias en sí mismo, tal como se enuncian en el art. 33, tampoco son las medidas previstas en los artículos 40, 41 y 42 de la Carta. Sin embargo, los principios que cumplen estas operaciones durante la ejecución de su mandato incluyen medios de solución pacífica de controversias.

La historia de dichas operaciones y su actual tipología demuestran que cuanto más completo, amplio y comprometido con la resolución definitiva del conflicto es el Mandato de la Operación otorgado por el Consejo de Seguridad, sus integrantes recurren con mayor asiduidad al uso de los mecanismos de solución pacífica de controversias previstos en la Carta.

Los principios enunciados por el Secretario General Hammarskjöld que son cumplidos por estas Operaciones, establecen que éstas son creadas por mandato de un órgano

competente, y que requieren del consentimiento de los beligerantes para autorizar a que se lleve a cabo una operación de esta naturaleza, el cual es conveniente que se extienda a la aceptación de los Estados que integrarán con sus Fuerzas el contingente que compondrá la operación. La observancia de estos principios junto al de imparcialidad y neutralidad, contribuye a generar confianza, pilar fundamental para el éxito de la operación.

Otros principios que fortalecen la neutralidad y garantizan el respeto de los integrantes de la operación por parte de los beligerantes, son que estas Operaciones no usan la fuerza, salvo en legítima defensa. Sus integrantes se identifican mediante el uso de los distintivos y bandera de Naciones Unidas y se les reconocen los privilegios e inmunidades necesarios para cumplir el mandato establecido.

En conclusión, las Operaciones de paz de Naciones Unidas si bien no son un medio de solución pacífica de controversias, utilizan estos mecanismos con el consentimiento de los beligerantes para cumplir con su mandato.

De esta manera los integrantes de las Operaciones de Paz realizan frecuentes investigaciones para determinar eventuales violaciones de la línea de cese del fuego, o del territorio de una de las partes en el conflicto.

Asimismo, la negociación es uno de los medios más utilizados en estas Operaciones e incluye no solo aspectos políticos, sino también los operacionales y humanitarios. Medios como la mediación o los buenos oficios, pueden ser utilizados por los integrantes de la Operación siempre y cuando las partes en el conflicto lo consientan.

No menos importante es el invaluable aporte de estas Operaciones al Consejo de Seguridad ya que sus continuos informes, redactados en el terreno y teniendo en cuenta la realidad de la situación, contribuyen a que el Consejo pueda, como lo determina el art. 36 de la Carta, “recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados”.

En definitiva, las Operaciones de paz contribuyen eficazmente con la labor de los órganos de Naciones Unidas que decidan recurrir a los medios de solución de controversias incluidos en el capítulo VI de la Carta para resolver una controversia que

amenace o quebrante la paz y la seguridad internacional.

(1) Jiménez de Aréchaga, Eduardo, "El Derecho Internacional Contemporáneo", Ed Tecnos, Madrid, 1980, p 162.

(2) Jiménez de Aréchaga, E, Ibidem, p 162

(3) El primero en referirse a las OMP en estos términos fue el Secretario General de ONU, Dan Hammarskjöld.

(4) C.I.J. Reports, 1949, p 182 "Según el Derecho Internacional, la Organización debe ser considerada como poseedora de estos poderes que, si no están expresamente enunciados en la Carta, son, por una consecuencia necesaria, conferidos a la Organización en tanto que esenciales al ejercicio de las funciones de ésta."

*\*Profesor de la Licenciatura en Estudios Internacionales  
Universidad ORT - Uruguay.*